

ANALISIS CSIS

Good Governance dalam Kerangka Reformasi dan Liberalisasi Perdagangan

PENGANTAR REDAKSI

ARTIKEL

- *Good Governance* dan Kaitannya dengan Stabilitas Dalam Negeri dan Kawasan: Agenda Masa Depan
- Amanat Reformasi dalam GBHN 1998
- Gerakan Mahasiswa Pasca Transisi Kepemimpinan Nasional: *Quo Vadis?*
- Dari Kabinet Pembangunan VII ke Kabinet Reformasi Pembangunan dan Tuntutan *Clean Government*

- Liberalisasi Perdagangan Dunia: Bagaimana Manfaatnya Bagi ASEAN?
- Situasi Ketenagakerjaan di Kawasan Timur Indonesia (KTI)

ANALISIS PERISTIWA

- Runtuhnya Tembok Penghalang Reformasi (Perkembangan Politik Maret-Mei 1998)

DOKUMEN

- Persetujuan Multilateral ASEM dan Pertemuan Menlu ASEAN



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap a priori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Fcridhanusctyawan, T.A. Lcgowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

STT

SK Menpcn RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXVII, NO. 3, JULI-SEPTEMBER 1998

Daftar Isi

Pengantar Redaksi

206

Artikel

- *Good Governance* dan Kaitannya dengan Stabilitas Dalam Negeri dan Kawasan: Agenda Masa Depan
Jusuf Wanandi 208
- Amanat Reformasi dalam GBHN 1998
M. Djadijono 218
- Gerakan Mahasiswa Pasca Transisi
Kepemimpinan Nasional: *Quo Vadis?*
NT. Budi Harjanto 236
- Dari Kabinet Pembangunan VII ke Kabinet Reformasi
Pembangunan dan Tuntutan *Clean Government*
I Made Leo Wiratma 248
- Liberalisasi Perdagangan Dunia:
Bagaimana Manfaatnya Bagi ASEAN?
Tubagus Feridhanusetyawan dan Yose Rizal 258
- Situasi Ketenagakerjaan di Kawasan Timur Indonesia (KTI)
JB. Widodo dan Soewartoyo 279

Analisis Peristiwa

- Runtuhnya Tembok Penghalang Reformasi
(Perkembangan Politik Maret-Mei 1998)
TA. Legowo 296

Dokumen

- Persetujuan Multilateral ASEM dan Pertemuan Menlu ASEAN
Faustinus Andrea 304

Pengantar Redaksi

MENGATASI krisis ekonomi yang berkepanjangan merupakan agenda utama bangsa Indonesia di dalam memasuki abad ke-21. Di samping perlu upaya terus-menerus untuk mengatasi krisis, yang juga penting adalah identifikasi akar permasalahan penyebab krisis. Pelecehan terhadap kewibawaan hukum, pelaksanaan kebijakan makro yang kurang tepat dan akuntabilitas publik yang tidak transparan, sebagai cerminan penyelenggaraan sistem pemerintahan yang buruk, dipandang sebagai sumber utama timbulnya kekacauan ekonomi sekarang ini. Untuk memulihkan keadaan, mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang mencerminkan *good governance* adalah suatu keharusan. Langkah ini diperlukan sebagai bagian dari rangkaian usaha reformasi, sebagai perombakan total dari seluruh sistem, format ekonomi, politik dan hukum yang sebelumnya nyaris tak tersentuh perubahan.

Tulisan pertama dalam terbitan kali ini berjudul "*Good Governance* dalam Kaitannya dengan Stabilitas Dalam Negeri dan Kawasan: Agenda Masa Depan" oleh *Jusuf Wanandi*. Tulisan ini selain menegaskan bahwa perwujudan *good governance* merupakan kunci utama penyelesaian krisis di Asia, juga membahas adanya keterkaitan yang kompleks antara *good governance* dengan strategi pembangunan, arah pembangunan politik, demokrasi, sistem nilai dan kebijakan ekonomi makro.

Arah dan keberhasilan gerakan reformasi untuk melepaskan rakyat dari krisis tidak terlepas dari dinamika masyarakat di dalam merespons gerakan tersebut, termasuk di dalamnya akomodasi perangkat formal terhadap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Tulisan *M. Djadjono* yang berjudul "Amanat Reformasi dalam GBHN 1998" menilai bahwa derajat akomodasi naskah GBHN 1998 masih rendah sehingga kurang dapat mendatangkan perubahan atau memberi pengaruh yang berarti bagi terjadinya pembaruan yang diharapkan masyarakat dalam bentuk reformasi total.

Kemudian, munculnya gerakan reformasi tidak terlepas dari andil gerakan moral mahasiswa yang berhasil menekan Soeharto mundur dari jabatannya sebagai Presiden RI. Hal ini dikemukakan oleh *NT. Budi Harjanto* melalui tulisan yang berjudul "Gerakan Mahasiswa Pasca Transisi Kepemimpinan Nasional: Quo Vadis?". Penulis menyoroti perkembangan dan berbagai kecenderungan yang mempengaruhi arah dan perkembangan gerakan mahasiswa di masa datang, khususnya di tengah ketidakpastian politik.

Tulisan berikutnya oleh *I Made Leo Wiratma* berjudul "Dari Kabinet Pembangunan VII Ke Kabinet Reformasi Pembangunan dan Tuntutan *Clean Government*". Tulisan ini membahas persolan dan kendala yang dihadapi oleh Kabinet Reformasi Pembangunan dalam usaha mewujudkan kehidupan yang lebih demokratis.

Selanjutnya, krisis ekonomi di Indonesia yang telah menyulut berbagai tuntutan perubahan dalam masyarakat tidak dapat dilepaskan dari faktor eksternal, yaitu liberalisasi perdagangan internasional. Dalam tulisan yang berjudul "Liberalisasi Perdagangan Dunia: Bagaimana Manfaatnya Bagi ASEAN?", *Tubagus Feridhanusetyawan* dan *Yose Rizal* membahas pengaruh liberalisasi perdagangan terhadap perekonomian negara-negara ASEAN. Dengan menggunakan model *Global Computable General Equilibrium* (CGE) penulis menunjukkan akan terjadinya perubahan-perubahan pada pola perdagangan dunia, di samping manfaat yang ditimbulkan bagi negara-negara ASEAN sejalan dengan semakin luasnya cakupan liberalisasi.

Tulisan terakhir membahas problem ketenagakerjaan di Kawasan Timur Indonesia yang ditandai dengan peningkatan pengangguran dan setengah pengangguran di kalangan angkatan kerja berusia muda, berpendidikan dan tenaga kerja wanita. Artikel yang ditulis oleh *YB. Widodo* dan *Soewartoyo* ini menyebutkan bahwa persoalan ketenagakerjaan di kawasan KTI dapat diatasi dengan mengurangi ketimpangan antara sektor tradisional dan modern serta menghapus ketimpangan dalam distribusi pendapatan akibat dualisme struktur ekonomi.

Good Governance* dan Kaitannya dengan Stabilitas Dalam Negeri dan Kawasan: Agenda Masa Depan

Jusuf Wanandi

Diabaikannya pelaksanaan good governance menjadi penyebab terjadinya krisis keuangan di berbagai negara Asia. Krisis ini kemudian meluas menjadi krisis ekonomi, sosial dan politik. Penyelenggaraan pemerintah yang tidak berdasarkan hukum, kebijakan publik yang tidak transparan serta absennya akuntabilitas publik akhirnya menghambat pengembangan demokrasi dalam masyarakat. Keadaan ini diperparah dengan arah pembangunan politik yang keliru. Pertanyaan filosofis yang juga dikaitkan dengan terjadinya krisis adalah apakah nilai-nilai yang berlaku di Asia semakin memperburuk krisis sehingga perlu diubah atau ditinggalkan? Dengan demikian di dalam penilaian tingkat penyelenggaraan good governance terdapat keterkaitan yang rumit antara strategi pembangunan, pelaksanaan demokrasi, sistem nilai dan modernisasi. Di masa depan diperlukan perbaikan dan perubahan strategi pembangunan untuk menanggulangi krisis. Pembangunan ekonomi bukan hanya diorientasikan kepada pertumbuhan tetapi juga berorientasi kerakyatan.

Arti Filosofis dan Persoalan Mendasar dari *Good Governance*

KRISIS mata uang di Asia, yang telah berkembang menjadi krisis ekonomi dan sosial politik, menunjukkan betapa pentingnya masalah penyelenggaraan secara baik dan benar (*good governance*), baik oleh pemerintah maupun perusahaan atau dunia usaha. Sungguhnya, *good governance* akan menjadi faktor penting dalam mencegah terjadinya kri-

sis semacam itu di masa depan maupun dalam menanggulangi krisis yang sedang berlangsung.

Sebelum beranjak ke pembahasan yang lebih mendalam, pertama-tama kita perlu memahami secara filosofis tentang apa arti *good governance*, bagaimana cara kita mewujudkannya, faktor-faktor apa yang terkait dan mendasarinya, serta tujuan-tujuan apa yang hendak dicapai.

Good governance berarti bahwa kekuasaan didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, segala kebijakannya diambil secara transparan, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Kekuasaan juga harus didasarkan atas

* Naskah asli berjudul "Good Governance and Domestic and Regional Stability: Agenda for the Future", makalah yang disajikan dalam the Twelfth Asia-Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, 31 Mei - 4 Juni 1998. Alih Bahasa oleh Julius A. Mulyadi.

aspek kelembagaan dan bukan atas kehendak seseorang atau kelompok tertentu. Kekuasaan juga harus taat kepada prinsip bahwa semua warganegara itu mempunyai hak dan kewajiban yang sama di mata hukum.

Faktor-faktor ekonomi yang telah mendorong terjadinya krisis di Asia Timur, seperti menurunnya daya saing, memburuknya kinerja lembaga-lembaga keuangan, melemahnya nilai mata uang dolar terhadap hampir semua mata uang di kawasan, kelalaian menggunakan utang luar negeri jangka pendek untuk membiayai proyek properti dan proyek tidak produktif lainnya, telah semakin diperparah oleh kurangnya aspek *good governance*. Hal ini telah membuat fundamental ekonomi makro yang pada awalnya baik menjadi lebih terpuruk lagi. Fundamental ekonomi yang baik itu meliputi tingkat tabungan yang tinggi, inflasi yang rendah, pendapatan yang lebih merata, kebijakan yang bersifat terbuka dan berorientasi pasar, investasi yang tinggi di bidang pendidikan, serta defisit neraca berjalan dan neraca pembayaran yang tidak terlalu besar.

Kurangnya aspek *good governance* telah mendorong terciptanya monopoli, koncoisme, nepotisme dan korupsi, yang telah merusak kebijakan ekonomi makro pemerintah negara-negara Asia Timur. Oleh karena itu, sebagai kesimpulan dapat dikatakan bahwa krisis yang terjadi di Asia Timur pada hakikatnya bersumber dari masalah ekonomi dan politik. Kurangnya aspek *good governance* merupakan penyebab utama dari kekacauan tersebut. Meningkatnya campur tangan pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan ekonomi makro yang tepat telah merusak perekonomian dan menciptakan ekonomi biaya

tinggi di samping juga menurunnya produktivitas dan daya saing. Kurangnya aspek *good governance* juga telah mendorong diterapkannya kebijakan yang keliru oleh pemerintah, seperti misalnya memberikan hak oligopolistik kepada para konglomerat di Korea Selatan, mendorong munculnya monopoli, nepotisme dan koncoisme, dan juga korupsi di Asia Tenggara, khususnya di Indonesia.

Persoalan yang lebih bersifat filosofis, tetapi juga riil, adalah mengenai hubungan antara *good governance* dan demokrasi. Persoalan ini mengemuka karena, dalam hal Singapura dan Hongkong, *good governance* tidak pernah disertai dengan demokrasi yang matang. Dampak krisis mata uang terhadap kedua negara dapat dikatakan terbatas. Yang dimaksud dengan demokrasi yang matang adalah pemerintahan yang didasarkan kepada aturan perundang-undangan yang berlaku, dengan pemilu secara berkala, yang membuka peluang nyata bagi perubahan pemerintahan, dan di mana pemerintah dikontrol oleh masyarakat madani (*civil society*) yang sudah mapan.

Singapura dan Hongkong merupakan pengecualian, barangkali karena keduanya merupakan negara kota. Di samping itu, dalam hal Hongkong, sebagai bagian dari Cina dan koloni Inggris selama beberapa dasawarsa, terdapat pemisahan yang nyata antara ekonomi dan politik, dan terdapat batasan-batasan dalam kebebasan mengemukakan pendapat maupun unjuk rasa masyarakat, yang merupakan faktor penting bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Dalam hal Singapura, pertimbangan geopolitik telah membatasi keluasan sistem politik yang berlaku. Menarik untuk diamati,

cara apakah yang akan ditempuh oleh negara itu dalam memenuhi tuntutan generasi mudanya bagi pembangunan politik dan seperti apakah keluwesan sistem politik yang didominasi oleh satu partai itu.

Perlu disadari bahwa di kedua negara, konsep Aristoteles atau Konghucu telah dijalankan oleh pemerintahan yang bersih dan cakap. Berdasarkan aturan perundang-undangan yang keras yang ditetapkan oleh Inggris, Singapura dan Hongkong telah menjadi teladan dalam rangka penerapan *good governance* di kawasan itu. Ini menunjukkan bahwa *good governance* tidak mustahil diterapkan di kawasan. Namun demikian, kedua negara merupakan kasus khusus dan oleh karena itu tidak dapat ditandingi oleh negara-negara lain di kawasan itu, yang politiknya jauh lebih majemuk dan rumit akibat latar belakang sejarah, luas wilayah, kemajemukan, tahapan pembangunan, dan dinamika sosial-politik masyarakatnya.

Di negara-negara Asia Timur lainnya, pemisahan antara aspek *good governance* dan perkembangan demokrasi sulit dilakukan. Ini berarti bahwa *good governance* tidak dapat dikembangkan secara sungguh-sungguh tanpa disertai dengan demokrasi dan perkembangan demokratisasi dalam waktu yang bersamaan. Ini dapat terjadi karena di negara-negara Asia Timur lainnya itu dibutuhkan keluwesan dan partisipasi yang lebih besar dari masyarakatnya yang majemuk. Sistem demokrasi, dan bukannya sistem yang bersifat represif, yang dalam jangka panjang dapat menanggulangi kemajemukan serta masalah partisipasi dan keluwesan tersebut.

Ada pendapat yang mengatakan bahwa pembangunan yang ideal adalah di mana pembangunan politik tertinggal selangkah

dibandingkan dengan pembangunan ekonomi, dan pembangunan politik saja tidak akan menjadi faktor penghalang bagi keberhasilan pembangunan ekonomi. Meskipun pendapat ini mungkin benar secara teoretis, karena hingga taraf tertentu pembangunan politik dapat membawa ketidakstabilan, perlu pula disadari bahwa penyesuaian politik dalam pembangunan nasional tidak pernah dapat dijalankan dengan mudah. Penyesuaian politik juga dapat diselewengkan sebagai alasan untuk menanggukuhkan pembangunan politik selamanya.

Dapat dikatakan secara lebih meyakinkan bahwa pembangunan politik dan demokratisasi harus berjalan bersamaan dengan pembangunan ekonomi karena pembangunan ekonomi pada awalnya akan menciptakan kesenjangan dan ketidakmerataan pendapatan. Ini hanya dapat ditanggulangi melalui pembangunan politik, di mana demokrasi atau partisipasi politik dapat mengimbangi ketidakmerataan pembangunan ekonomi sedangkan *good governance* dapat menjamin diterapkannya kebijakan ekonomi makro yang tepat. Lebih lanjut, dengan beberapa pengecualian (Singapura dan Hongkong), *good governance* hanya dapat dibentuk berdasarkan proses demokratisasi. Karena bentuk pemerintahan yang ideal sebagaimana yang dibayangkan oleh para ahli filsafat, seperti Aristoteles dan Plato, tidak mungkin diwujudkan, maka satu-satunya cara hanyalah demokrasi.

Bentuk demokrasi yang bagaimana dan seberapa cepat pelaksanaannya akan tergantung kepada kondisi yang dihadapi oleh masing-masing negara. Model Jefferson atau Westminster tidak berlaku untuk semua negara, sebagaimana yang dapat dilihat dari model-model yang terdapat di benua Eropa.

Tetapi, agar demokrasi dapat berjalan sesuai dengan yang dicita-citakan, demokrasi itu harus bersandar kepada masyarakat madani yang kuat. Bagaimanapun, demokrasi adalah suatu kondisi yang dibentuk, misalnya melalui pemilu, pemisahan kekuasaan dan sistem partai, sedangkan substansinya dijamin oleh kehadiran masyarakat madani yang kuat.

Sejauh mana dan seberapa cepat pembangunan politik yang harus dijalankan oleh negara-negara di Asia Timur akan tergantung kepada latar belakang sejarah, tradisi dan tahapan pembangunan di masing-masing negara. Tetapi, tidak boleh ada alasan untuk menunda demokrasi sampai tahapan pembangunan ekonomi tertentu berhasil dicapai, sebagaimana yang terlihat dari apa yang disebut sebagai model pembangunan Korea.

Proses mencoba-coba (*trials and errors*) diharapkan dapat dilakukan seandainya demokrasi dan partisipasi politik ingin dijalankan pada setiap tahap pembangunan ekonomi. Proses tersebut harus dijalankan secara bertahap karena setiap tahapan pembangunan selalu mengandung ketidakstabilan. Oleh karena itu, harus dicapai konsensus berdasarkan dan melalui proses demokratisasi. Bagi negara-negara di Asia Timur, tidak ada alasan untuk menunda pembangunan politik, karena pembangunan ekonomi telah menciptakan masyarakat kelas menengah yang mampu berpikir kritis, yang menjadi dasar bagi proses demokratisasi secara bertahap.

Sesungguhnya, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, karena pembangunan ekonomi menciptakan ketidakstabilan, maka demokrasi dan partisipasi politik merupakan suatu keharusan. Hanya melalui pembangunan politik yang semakin tinggi sajalah pe-

merintah dapat memperoleh dukungan politik yang memadai, yang akan diperlukan dalam menanggulangi krisis yang kini sedang melanda negara-negara di Asia Timur. Ini berlaku di Korea Selatan dan Thailand, di mana perubahan pemerintahan mampu mendorong masyarakatnya untuk rela berkorban demi mencapai kondisi yang lebih baik. Walaupun demokrasi juga sedang mengalami krisis, sistem yang ada mampu menyesuaikan dan mengoreksi kesalahan-kesalahan yang telah dibuat dan menanggulangi krisis secara lebih mudah dan lebih dini.

Persoalan filosofis lainnya adalah, apakah nilai-nilai yang berlaku di Asia semakin memperburuk krisis, dan apakah nilai-nilai itu harus diubah dan disesuaikan atau justru ditinggalkan agar dapat menanggulangi krisis. Perdebatan sebelumnya mengenai nilai-nilai yang berlaku di Asia sangatlah tidak produktif. Salah satu alasannya adalah arogansi beberapa pemimpin di Asia Timur sehubungan dengan kemajuan ekonomi yang berhasil dicapai baru-baru ini. Ini antara lain merupakan reaksi dan untuk mengimbangi sikap arogan yang juga ditunjukkan oleh beberapa pemimpin negara Barat. Alasan lainnya adalah hasrat untuk memperbaiki nilai-nilai Barat, yang dianggap terlalu condong kepada sikap individualis yang dapat menyebabkan kemunduran di dalam masyarakat (kejahatan, obat-obatan dan kemerosotan ekonomi). Meskipun memang ada benarnya, namun alasan ini terlalu dibesar-besarkan tanpa memperhatikan bahwa upaya-upaya telah dilakukan di negara-negara Barat untuk mengoreksi penafsiran yang ekstrem ini.

Namun, alasan lain adalah menggunakan nilai-nilai Asia sebagai dalih bagi para

pemimpin di Asia Timur untuk menetapkan sistem politik yang lebih bersifat paternalistik dan represif, yang mereka anggap sebagai syarat mutlak (*conditio sine qua non*) bagi modernisasi dan pembangunan ekonomi di dalam masyarakatnya.

Dalam prakteknya, tidak pernah ada satu nilai Asia yang berlaku umum karena masyarakatnya yang sangat majemuk. Beberapa prinsip yang diakui sebagai nilai Asia dapat bersifat universal dan serupa dengan nilai-nilai Victoria yang dianut Barat pada masa yang lalu. Nilai-nilai itu terbentuk pada tahapan pembangunan tertentu dan bukannya semata-mata monopoli Asia atau Barat. Selain itu, dan barangkali yang terpenting, nilai-nilai ini selalu mengalami perubahan yang sangat mendasar dan cepat di belahan dunia manapun. Berbagai perubahan ini muncul akibat pengaruh pendidikan, peningkatan teknologi, khususnya di bidang informasi dan transportasi, dan juga globalisasi ekonomi. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa terjadi proses penyatuan di antara nilai-nilai yang berlaku di dunia.

Tetapi, dalam pada itu, harus disadari bahwa perbedaan-perbedaan tertentu akan selalu muncul akibat adanya perbedaan latar belakang sejarah, tahapan pembangunan, dan tradisi budaya yang dimiliki. Dan ini demi kebaikan dunia. Tentu saja, dan merupakan hal yang alami, ada perlawanan dari kaum nasionalis terhadap proses penyatuan global ini. Itulah sebabnya, mengapa dalam waktu yang bersamaan nasionalisme muncul sebagai mekanisme pertahanan di beberapa negara.

Kesimpulannya, dapat dikatakan bahwa hubungan antara pembangunan ekonomi dan modernisasi di satu pihak dengan sis-

tem nilai di pihak lain, lebih rumit daripada yang disadari selama apa yang disebut sebagai perdebatan nilai-nilai Asia vs. nilai-nilai Barat. Ini tidak dapat dimasukkan ke dalam paradigma sederhana, seperti: "Nilai-nilai Asia mempersulit krisis di Asia Timur dan oleh karena itu harus diubah dengan nilai-nilai Barat". Keberadaan nilai-nilai Asia merupakan bahan perdebatan, dan kurangnya aspek *good governance* bukan hanya monopoli masyarakat di Asia Timur. Dapat pula dikatakan bahwa krisis yang terjadi itu lebih terkait dengan tahapan pembangunan dan bukannya sistem nilai. Sebagaimana negara-negara maju lainnya mengalami krisis sebelum menyelesaikan tahapan pembangunan mereka, negara-negara di Asia Timur akan melewati tantangan yang sama menuju tahap akhir pembangunannya. Dan, sebagaimana masyarakat negara lain harus menerima siklus pembangunan ekonomi, masyarakat di Asia Timur kini sedang mengalami siklus tersebut.

Persoalan utama yang perlu dibahas adalah, apakah mereka melihat krisis itu secara benar serta akan mampu bangkit menghadapi tantangan-tantangan baru ini dan mengatasinya. Secara lebih tegas lagi, apakah mereka mengetahui bahwa aspek *good governance* haruslah menjadi bagian yang intrinsik dari kebijakan ekonomi makro yang baik. Lebih lanjut, apakah mereka sepakat bahwa untuk dapat mewujudkan *good governance*, maka sistem politik yang demokratis merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi: tanpa *good governance*, tidak akan mungkin untuk merumuskan kebijakan ekonomi makro yang konsisten dan transparan; tanpa demokrasi tidak akan mungkin dapat mewujudkan *good governance*. *Good governance* adalah bagian yang sangat penting

dari demokrasi. Dan meskipun terdapat beberapa pengecualian, seperti Singapura dan Hongkong, dan tahapan atau sistem demokrasi mungkin berbeda antarnegara, hendaknya dipahami secara jelas bahwa *good governance* merupakan satu-satunya dasar bagi kebijakan ekonomi makro yang baik.

Dampak Good Governance Terhadap Stabilitas Dalam Negeri dan Kawasan

Berdasarkan kajian di atas, jelas bahwa *good governance* tidak dijumpai di hampir semua negara Asia Timur yang mengalami krisis mata uang. Jelas pula, bahwa untuk menanggulangi krisis itu sekarang ini dan mencegah munculnya krisis lain di masa depan, maka *good governance* harus menjadi bagian dari paket kebijakan maupun tindakan yang akan diambil.

Demikian pula, jelas bahwa *good governance* merupakan bagian yang sangat penting dari demokrasi, dan bahwa hanya pengembangan demokratisasi sajalah yang dapat menjamin terwujudnya *good governance*. Demokrasi saja tidaklah cukup untuk menjamin terwujudnya *good governance*. Untuk itu diperlukan demokrasi yang matang, yaitu di mana aturan perundang-undangan benar-benar dijunjung tinggi dan bahwa setiap orang itu sama haknya di mata hukum, serta di mana masyarakat madani berperan dalam menjamin diterapkannya nilai-nilai demokrasi. Terakhir, demokrasi memungkinkan perubahan pemerintahan seandainya rakyat menghendaki.

Dalam pengertian ini, *good governance* merupakan bagian yang sangat penting dari pengembangan politik dan demokratisasi,

di mana hal yang disebutkan terakhir ini menjadi syarat mutlak bagi dijalankannya strategi pembangunan yang menyeluruh dan berimbang. Strategi pembangunan yang baru ini sangat penting bagi pembangunan Asia Timur di masa depan dan didasarkan kepada hikmah yang diambil dari strategi pertumbuhan satu sektor yang terbukti kurang memadai selama 25 tahun terakhir ini.

Dari krisis ekonomi dan politik yang terjadi sekarang ini, menjadi jelas pula bahwa strategi pembangunan baru sangatlah penting bagi Asia Timur. Selama 25 tahun terakhir ini, rezim pemerintahan di Asia Timur memandang perlu bagi dicapainya pertumbuhan yang tinggi sebesar 7-9 persen per tahun guna mempertahankan legitimasi mereka, di samping juga agar kawasan dapat mengejar ketertinggalannya dari negara-negara maju.

Siklus pertumbuhan ekonomi jangka panjang kini telah mencapai titik akhir, dan barangkali memang normalnya demikian. Dengan demikian, menjadi jelas pula bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi saja tidak lagi memadai bagi negara-negara di Asia Timur, karena kini mereka menghadapi berbagai persoalan dan tantangan baru yang muncul akibat pertumbuhan yang tinggi tersebut. Oleh karena itu, harus dibuat strategi pembangunan baru yang melibatkan semua pihak, berimbang dan sekaligus juga berkelanjutan. Strategi yang bersifat menyeluruh ini sangatlah penting bagi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi Asia Timur di masa depan, di samping juga bagi stabilitas dan keamanan kawasan.

Yang dimaksud dengan melibatkan semua pihak adalah adanya partisipasi kelompok masyarakat tradisional dan rakyat

kecil yang selama ini tersisihkan. Pertumbuhan yang berimbang berarti bahwa model Korea yang lebih mengutamakan pertumbuhan ekonomi daripada pembangunan politik tidak mungkin lagi untuk ditiru. Pembangunan yang berkelanjutan kini menjadi sasaran penting dalam pembangunan karena kalau tidak maka tidak mungkin lagi dilakukan pembangunan di masa mendatang. Masalah kabut asap di Asia Tenggara atau hujan asam di Asia Timur Laut membuat pembangunan berkelanjutan menjadi tugas yang lebih mendesak, karena kerusakan yang ditimbulkan dalam jangka panjang akan lebih besar daripada manfaat yang diperoleh dari pertumbuhan ekonomi.

Pembangunan politik sebagai bagian dari strategi baru pembangunan berarti demokrasi, di mana *good governance* sangat berperan di dalamnya. Tanpa demokrasi, transparansi kebijakan, aturan perundang-undangan, dan kontrol sosial tidak mungkin dicapai. Pertama, keberhasilan pertumbuhan ekonomi mensyaratkan dipenuhinya aspek *good governance* agar dapat menetapkan kebijakan ekonomi makro yang tepat. Tidaklah berlebihan bila dikatakan bahwa tidak adanya *good governance* menjadi salah satu sebab terjadinya krisis.

Tetapi lebih daripada itu, partisipasi politik merupakan bagian yang sangat penting dari pembangunan nasional, karena partisipasi politik akan menjamin bahwa pertumbuhan ekonomi yang dinikmati oleh semua pihak, persaingan yang sehat dan keadilan sosial, akan menjadi unsur yang penting di dalam pembangunan nasional. Kesenjangan sosial telah menciptakan ketidakstabilan baru, dan ini harus diperhitungkan dalam merumuskan strategi-strategi pemba-

ngunan yang baru. Untuk menanggulangi perubahan dan ketidakstabilan yang timbul sebagai akibat dari pertumbuhan dan pembangunan ekonomi, hanya pembangunan politik dan demokratisasi sajalah yang dapat mendorong terciptanya keamanan dan stabilitas.

Dalam berupaya memenuhi aspek *good governance* dan pengembangan demokrasi, setiap negara harus menemukan kecepatan pembangunannya sendiri. Model Jefferson atau Westminster mungkin tidak cocok untuk negara-negara di Asia Timur. Mereka dapat mengembangkan demokrasi secara bertahap dan evolusioner, tetapi dilakukan bersamaan dengan pembangunan ekonominya.

Penggunaan dari apa yang disebut sebagai model Korea telah menimbulkan banyak sekali persoalan di negara berkembang Asia Timur, karena tidak seorang pun tahu bagaimana dan kapan harus memulai pembangunan politik. Dan lebih parah lagi, di beberapa negara ketidaktahuan tersebut justru dijadikan dalih untuk memperpanjang masa penundaan pembangunan politik sampai akhirnya disadari bahwa sudah terlalu terlambat untuk memperkenalkan dan melaksanakan sistem pembangunan politik secara damai.

Bandingkanlah kasus di Indonesia dan Filipina. Dengan menunda pembangunan politik agar dapat mengutamakan tercapainya pembangunan ekonomi, Filipina di bawah pemerintahan Marcos dan Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Soeharto akhirnya mengalami kemacetan ekonomi akibat adanya stagnasi politik. Baru sesudah masa perjuangan yang panjang Filipina kembali menjadi negara demokrasi. Sesudah menjalani masa transisi demokrasi "yang penuh

kekacauan”, kini Filipina dapat membangun ekonominya dengan cukup baik. Mereka lebih berhasil dalam mengatasi krisis mata uang yang terjadi dewasa ini.

Dalam hal Indonesia, krisis mata uang yang terjadi diakibatkan oleh faktor ekonomi maupun politik. Tetapi, karena tidak ada kemajuan dalam hal pembangunan politik, dan juga tidak adanya aspek *good governance*, krisis politik dan ekonomi yang melanda negeri ini terus berlanjut dan bahkan semakin memburuk tanpa diketahui kapan akan berakhir.

Dalam hal Thailand, pada awalnya perekonomian memburuk karena adanya kepentingan yang berekol (*vested interest*), konseisme dan korupsi. Tetapi sejalan dengan perubahan pemerintahan, perbaikan cara penyelenggaraan pemerintahan serta penerapan kebijakan ekonomi yang lebih baik telah mampu membalik arah perekonomian menuju perbaikan. Malaysia relatif lebih baik dalam menjalankan demokrasi dan mewujudkan aspek *good governance*, sehingga negara itu mampu melakukan berbagai perubahan kebijakan yang diperlukan guna mengatasi krisis.

Dengan demokrasi yang kurang berkembang seperti yang terjadi sebelumnya di Thailand, Korea Selatan di bawah pemerintahan Presiden Kim Young Sam gagal meletakkan syarat-syarat bagi terwujudnya *good governance*, khususnya dalam kaitannya dengan posisi oligopolistik para konglomerat, maupun ketidakluwesannya kebijakan dan lembaga keuangan di negara itu. Akan tetapi, karena mereka mampu mengganti pemerintahan dan pemerintah yang baru itu kini mulai giat mewujudkan aspek *good govern-*

ance dengan mulai menghapuskan posisi oligopolistik para konglomerat, serta meningkatkan transparansi di sektor keuangan, maka perekonomiannya mulai membaik.

Dalam semua kasus di atas, harus disadari bahwa keadaan ekonomi secara keseluruhan harus diperbaiki, sementara pada saat yang bersamaan berbagai masalah politik dan ekonomi harus diatasi.

Krisis yang terjadi di Indonesia merupakan yang terburuk di kawasan dan telah berkembang menjadi persoalan bersama di kawasan karena potensi dampaknya terhadap stabilitas dan keamanan di kawasan. Ini terkait dengan posisi penting Indonesia di dalam ASEAN, posisi strategisnya di Asia Timur sehubungan dengan kepemimpinannya di dalam ASEAN, luas wilayahnya, jalur lautnya, dan dampak serius keruntuhan ekonominya terhadap kawasan.

Dari segi ekonomi, Indonesia dapat memiecu rentetan devaluasi berikutnya, yang juga dapat berdampak kepada perekonomian Jepang, yang kini sedang berada dalam keadaan rapuh.

Kesimpulannya, dapat dikatakan bahwa stabilitas dan keamanan ekonomi di kawasan akan dipengaruhi oleh krisis ekonomi dan politik yang melanda Asia Timur mengingat tingginya tingkat integrasi ekonomi di kawasan, baik secara ekonomi maupun strategi.

Good governance akan berdampak secara nyata terhadap pembangunan politik dan ekonomi di kawasan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa *good governance* merupakan faktor penentu stabilitas di kawasan.

Agenda Masa Depan

Apa yang dikatakan sebagai mukjizat di Asia Timur sesungguhnya bukanlah mukjizat. Penerapan berbagai kebijakan yang bersifat pragmatis, terbuka dan berorientasi pasar harus ditebus dengan kerja keras dan pengorbanan dari masyarakat di Asia Timur. Cina telah mengalami lompatan besar ke depan dan revolusi kebudayaan, Indonesia mengalami pergantian pemerintahan secara traumatis pada 1965, Vietnam melakukan invasi ke Kamboja yang harus ditebusnya dengan mahal, Malaysia mengalami kerusuhan pada 1967, Filipina mengalami perubahan rezim Marcos secara dramatis, Thailand mengalami pemberontakan para mahasiswa dan masyarakat kelas menengah pada 1973, 1976 dan 1990. Oleh karena itu, daya tahan dan politik masyarakat di Asia Timur akan berkembang dan upaya modernisasi akan berhasil, bahkan dalam situasi krisis sekalipun. Masyarakat di Asia Timur akan belajar dari krisis tentang bagaimana menata rumah tangganya, termasuk menciptakan *good governance* dan melakukan pembangunan politik. Kini Asia Timur sedang memasuki proses perbaikan dan pendewasaan, baik di masing-masing negara maupun di kawasan secara keseluruhan. Adalah suatu kekeliruan dan keangkuhan bila menganggap bahwa Asia Timur dapat terus tumbuh secara pesat seperti yang terjadi selama 25 tahun terakhir ini tanpa melakukan perbaikan sama sekali.

Meskipun, katakanlah, pertumbuhan produktivitas di Asia Timur hanya kecil saja sebagaimana yang disimpulkan oleh Paul Krugman, namun ini bukanlah satu-satunya kelemahan yang paling utama. Faktor penghambat yang lebih penting adalah kurangnya aspek *good governance* dan pemba-

ngunan politik. Ekonomi biaya tinggi, ketidakefisienan, berbagai penyimpangan maupun tidak adanya kebijakan ekonomi makro yang baik merupakan akibat dari kurangnya aspek *good governance*, yang pada gilirannya telah membuat merajalelanya praktek-praktek monopolistik, koncoisme, nepotisme dan korupsi. Krisis ekonomi yang terjadi sekarang ini memperkuat alasan mengenai perlunya pembangunan politik dan demokratisasi. Masyarakat kelas menengah yang semakin berkembang dan kuat merupakan faktor yang akan mendorong proses partisipasi politik yang lebih besar.

Oleh karena itu, Asia Timur harus merumuskan strategi-strategi pembangunan baru yang seyogyanya mencakup semua pihak, berimbang dan berkelanjutan. Tidaklah terlalu dini untuk memulai perdebatan yang sehat tentang strategi-strategi pembangunan baru di masa depan sambil berupaya menanggulangi krisis. Upaya mencapai konsensus baru untuk jangka waktu yang lebih panjang merupakan hal penting, dan akan membantu dalam mencegah timbulnya krisis yang sama di masa mendatang.

Agaknya perlu diambil suatu strategi pembangunan yang lebih menyeluruh dan berorientasi kepada rakyat, dan bukan hanya berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi yang cepat. Keberpihakan kepada seluruh lapisan masyarakat juga akan menyediakan sejenis tunjangan kesejahteraan (*social safety net*) bagi rakyat kecil bukan hanya oleh pasar. Ini berkaitan dengan kebutuhan akan undang-undang pensiun, perawatan kesehatan serta pendidikan dan pelatihan. Harus ada keseimbangan yang lebih besar antara sistem pasar bebas seperti yang berlaku di AS dan perekonomian yang terlalu diatur oleh pemerintah seperti yang berlaku di

daratan Eropa. Dalam kaitan ini, pengalaman dan kebijakan yang diambil oleh Singapura dapat menjadi model yang berguna. Masalah keadilan sosial adalah masalah yang selalu muncul sampai kapan pun dan negara-negara berkembang sangat rentan menghadapi masalah ini akibat pembangunannya yang cepat dan tidak merata. Di samping itu, perubahan struktur ekonomi yang terus-menerus dan penerapan kebijakan persaingan yang sehat amatlah penting.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pembangunan politik adalah prasyarat mutlak bagi pembangunan ekonomi dan sosial-politik. Kebijakan ekonomi makro yang tepat tidak dapat dibuat tanpa adanya *good governance*, yang merupakan bagian yang sangat penting dari proses demokratisasi. Tekanan sosial-politik bagi partisipasi politik dan pengembangan demokrasi telah menjadi syarat mutlak bagi terciptanya stabilitas dan ketenteraman masyarakat di tiap negara, di mana terdapat kelompok masyarakat kelas menengah yang semakin berkembang, perekonomian yang mengglobal, pendidikan yang bersifat universal dan kemajuan yang pesat di bidang teknologi informasi.

Sekali lagi, tahapan pembangunan politik merupakan hal yang lazim dan harus dilakukan secara bersamaan dengan pembangunan ekonomi. Segala macam dalih untuk menunda pembangunan politik tidak akan dapat bertahan lama karena akan menimbulkan balas dendam dan akan sangat merusak keberhasilan ekonomi yang telah dicapai sebelumnya. Bahaya semacam ini sangat membayangi Indonesia akibat adanya stagnasi politik. Untuk dapat mengembalikan ne-

gara ini ke jalur semula akan diperlukan kerja keras dan pengorbanan yang besar.

Keraguan dan persoalan tentang pertumbuhan yang berkelanjutan hanya muncul di kawasan. Persoalan itu meliputi masalah hujan asam yang terjadi di Asia Timur Laut akibat peningkatan konsumsi batu bara oleh Cina, dan masalah kabut asap yang terjadi di Asia Tenggara akibat adanya kebakaran hutan di Indonesia dan Malaysia. Kedua masalah ini telah menunjukkan bencana besar yang dapat ditimbulkan seandainya tidak dilakukan langkah-langkah penanganan sesegera mungkin. Tetapi, ada banyak masalah lain yang juga harus diselesaikan, yaitu masalah pengelolaan sumber daya alam, persediaan air, udara, laut, hutan dan sebagainya, yang dapat menghambat pembangunan ekonomi dan politik maupun keamanan kawasan di masa depan.

Masalah-masalah inilah yang menjadi agenda baru bagi strategi-strategi pembangunan Asia Timur di masa depan. Kerja sama antarnegara di kawasan untuk menanggulangi masalah ini juga merupakan suatu keharusan mengingat begitu besarnya saling ketergantungan antarnegara itu di berbagai bidang. Kemajemukan yang dimiliki oleh negara-negara di Asia Timur hanya membawa dampak yang kecil saja terhadap regionalisme. Tetapi, tantangan bersama dan keharusan untuk menanggulangi tantangan itu secara bersama-sama akan mendorong terjalinnya kerja sama antarnegara di kawasan dan akan menjadikan regionalisme sebagai syarat mutlak bagi pertumbuhan dan pembangunan, serta stabilitas dan keamanan di masa mendatang. Itulah yang menjadi dasar terbaik bagi regionalisme.

Amanat Reformasi dalam GBHN 1998

M. Djadijono

Tuntutan dan aspirasi masyarakat terutama di kampus-kampus agar SU-MPR 1 sampai dengan 11 Maret 1998 memberikan arah bagi pelaksanaan reformasi di segala bidang kehidupan telah coba diperjuangkan oleh fraksi-fraksi Parpol. Sebagian dari tuntutan itu berhasil disepakati menjadi rumusan GBHN sebagai acuan dasar kebijakan (basic policy) dan program pembangunan nasional di segala bidang untuk rentang waktu 1998-2003, baik pada kebijakan bidang politik, hukum maupun ekonomi. Meskipun demikian, seusainya SU-MPR, gejolak tuntutan masyarakat tentang perlunya reformasi total tetap marak. Penyebabnya antara lain: (1) naskah GBHN 1998 belum sempat tersosialisasikan kepada masyarakat, ditambah lagi dengan telah berkembangnya semacam a priori bahwa tidak seluruh amanat GBHN dilaksanakan oleh pemerintah sebagaimana terjadi selama ini; (2) substansi reformasi yang diamanatkan dalam GBHN nampak kurang eksplisit dan menyeluruh, sebaliknya masih bersifat parsial. "Kegagalan" GBHN 1998 mengakomodasi tuntutan reformasi pada dasarnya merupakan refleksi dari kegagalan SU-MPR 1998 dalam menangkap aspirasi masyarakat dan tuntutan jaman. Karenanya tuntutan reformasi total akan berarti bukan hanya sebatas proses politik dalam SU-MPR tetapi juga sistem dan mekanisme rekrutmen anggota MPR agar diperoleh anggota-anggota yang tanggap terhadap tuntutan masyarakat, serta menghasilkan kebijakan-kebijakan MPR yang "membumi" pada aspirasi dan kepentingan seluruh masyarakat.

Pendahuluan

SIDANG Umum MPR-RI 1 sampai dengan 11 Maret 1998 antara lain telah menghasilkan Ketetapan tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN sebagai acuan dasar (*basic policy*) kebijakan dan program pembangunan nasional di segala bidang, kiranya bukan saja harus mengandung amanat tetapi juga arah dan sasaran utama pelaksanaan pengelolaan negara selama kurun waktu lima tahun ke depan. Jika rumusan-rumusan naskah

GBHN 1998 tersebut ditelaah atau dicermati, pertanyaan yang dapat diajukan dalam konteks perkembangan negara dan masyarakat dewasa ini antara lain adalah: sejauh manakah GBHN mengandung amanat tentang perlunya reformasi atau pembaruan sebagaimana banyak dituntut oleh masyarakat? Jika terdapat nuansa reformasi, bagaimanakah efeknya bagi prospek perkembangan demokrasi dan ekonomi di masa mendatang? Telaah ini akan menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut dengan mencermati terlebih dulu konteks situasi atau

aspirasi dan tuntutan yang berkembang di masyarakat serta upaya penyalurannya oleh fraksi-fraksi dalam MPR.

Menjelang SU-MPR 1998

Selama lima tahun terakhir (1993-1998) sebagai kurun waktu yang harus diamati oleh MPR untuk merumuskan GBHN 1998, dinamika kehidupan negara dan masyarakat berjalan sangat cepat. Format politik yang dibangun telah menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. Selama dua tahun pertama Pelita VI, pertumbuhan ekonomi mencapai 7,5 persen (1994) dan 8,1 persen (1995), suatu tingkat pertumbuhan di atas sasaran Repelita VI yang diperkirakan mencapai rata-rata 7,1 persen.¹ Laju inflasi cenderung menurun: pada tahun awal Pelita VI masih sebesar 9,2 persen namun secara bertahap dapat diturunkan menjadi 8,6 persen (1995) dan 6,5 persen (1996) sedangkan pada tahun 1997 dapat ditekan lagi menjadi 5,2 persen. Dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan keberhasilan menurunkan inflasi serta pertumbuhan penduduk menjadi 1,58 persen, pendapatan per kapita rakyat Indonesia pada tahun ketiga Pelita VI (1996) mencapai US\$1.155. Dibandingkan dengan awal Pelita I, pendapatan per kapita tahun 1996 itu meningkat 16 kali lipat.²

Keberhasilan pembangunan ekonomi telah membawa efek positif pada meningkatnya kesadaran politik rata-rata warga ma-

sarakat. Pendidikan yang lebih baik, informasi yang lebih luas dan suasana yang relatif stabil telah memungkinkan masyarakat untuk berpikir, berpandangan dan bersikap lebih jauh untuk mencari dan menuntut peluang bagi pemenuhan kepentingan-kepentingan non-ekonomi. Tema-tema tuntutan non-ekonomi yang berkembang di masyarakat antara lain meliputi: perluasan partisipasi politik, kepastian hukum, perlindungan hak-hak asasi manusia dan penegakan keadilan sosial (Haris dan Sihbudi, 1995: 183).

Menghadapi meningkatnya tuntutan masyarakat seperti itu, sistem politik Indonesia tampak kurang mampu menampung dan menyalurkannya menjadi keputusan-keputusan pembaruan secara riil dan efektif. Sistem politik tersebut membawa berbagai kelemahan struktural maupun kultural. Sistem kepartaian misalnya, telah menghambat ketiga organisasi kekuatan sosial politik (orsospol) yang ada untuk mandiri. Ketiganya senantiasa berada dalam kooptasi negara dan dibuat tergantung kepada pemerintah sehingga tidak dapat menjalankan peran dan fungsi utamanya. Keterbatasan ini berdampak pada tidak optimalnya fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hak-hak DPR yang mengejawantah antara lain dalam hak interpelasi (meminta keterangan), hak angket (penyelidikan) dan hak budget (anggaran) serta hak inisiatif tidak dapat dilaksanakan secara optimal. Fungsi DPR dalam mengawasi lembaga eksekutif juga tidak pernah terwujud secara wajar, nyata dan efektif.

¹Angka-angka ini dapat dilihat dalam *Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia di Depan Sidang Paripurna DPR-RI*, 16 Agustus 1996, 1/4-5.

²Angka-angka ini dapat dilihat dalam *Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia di Depan*

Sidang DPR-RI, 16 Agustus 1997 (Jakarta: Direktorat Publikasi, Ditjen Pembinaan Pers dan Grafika Departemen Penerangan RI, 1997), hal. 19-20; 22-23.

Kondisi seperti itu merangsang berbagai unjuk rasa kelompok-kelompok masyarakat seperti petani, buruh, pengemudi angkutan umum dan mahasiswa (Haris dan Sihbudi, 1995: 185). Dalam kadar tertentu bahkan muncul gejala ketidakpercayaan masyarakat kepada aparat pemerintah termasuk aparat keamanan dan komponen-komponen sistem politik yang ada. Ini terungkap dalam kasus-kasus antara lain pengrusakan dan pembakaran kantor polisi di berbagai tempat pada tahun 1997.³ Sementara itu, demonstrasi dengan pernyataan tuntutan mundur dari jabatan atas beberapa menteri, bahkan presiden, mengindikasikan menguatnya ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah pada umumnya. Tuntutan-tuntutan ini pada akhirnya terkristal dalam tema tuntutan reformasi.

Tuntutan reformasi atau pembaruan politik, hukum dan ekonomi makin mengemuka menjelang pelaksanaan SU-MPR 1998. "Musibah nasional" berupa turun drastisnya nilai tukar Rupiah terhadap US\$ (lazim disebut krisis moneter) yang tereskalasi menjadi krisis ekonomi dan membawa implikasi pada melangitnya harga-harga kebutuhan pokok masyarakat, kemandegan dan kebangkrutan pabrik-pabrik dengan implikasi PHK besar-besaran serta kelangkaan sembilan bahan kebutuhan pokok (sembako) menjadi faktor objektif dan pemicu yang makin menegaskan urgensi dan relevansi tuntutan reformasi. Tuntutan dan aspirasi

reformasi ini tampak dalam bentuk pemikiran-pemikiran kritis dan unjuk rasa berbagai kelompok masyarakat, terutama mahasiswa di berbagai tempat di Indonesia.

Unjuk rasa keprihatinan di berbagai kampus di Indonesia menjelang dan pada masa pelaksanaan SU-MPR mengumandangkan tuntutan-tuntutan seperti harga-harga segera diturunkan, reformasi politik segera dilakukan, kekayaan pejabat diusut dan monopoli dihapus (*Forum, Keadilan*, 9 Maret 1998; *Kompas*, 6 Maret 1998). Secara lebih khusus, para mahasiswa UI dalam aksi unjuk rasa 2 Maret 1998 menyampaikan empat tuntutan: (1) SU-MPR 1998 perlu menghasilkan rekomendasi kepada mandataris MPR terpilih untuk menyelesaikan seluruh krisis nasional sesegera mungkin; (2) dimasukkannya kriteria moralitas yang tinggi dalam penyusunan kabinet mendatang agar tercipta pemerintahan yang bersih dan berwibawa; (3) menolak kehadiran petualang politik; dan (4) pemerintah harus menjamin terjangkaunya harga sembilan bahan pokok dan obat-obatan (*Kompas*, 3 Maret 1998).

Sementara itu pemikiran kalangan intelektual muncul dalam seminar misalnya dari Masyarakat Indonesia untuk Kemanusiaan (MIK) pada diskusi di Hotel Acacia, Jakarta pada pertengahan Februari 1998. Diskusi menyimpulkan antara lain, bahwa reformasi politik perlu segera dilakukan untuk mengubah sistem yang kuat tetapi tidak efektif menjadi sistem yang kuat dan efektif sekaligus demokratis. Caranya adalah dengan: (1) segera melakukan suksesi kepemimpinan nasional, dan mengatur pembatasan masa jabatan Presiden maksimal dua kali; (2) menyempurnakan komposisi keanggotaan DPR/MPR untuk mencegah anggota legislatif

³ Pengrusakan terjadi antara lain di Polsek Pelabuhan Ratu, Kabupaten Sukabumi (4 Agustus), Polsek Pameungpeuk, Kabupaten Garut (31 Agustus), dan Polsek Kalijambe, Kabupaten Sragen (11 September). Lihat *Media Indonesia*, 5 dan 20 Agustus 1997; *Kompas*, 7 Agustus 1997; *Merdeka*, 13 Agustus 1997; *Suara Merdeka*, 12 September 1997.

yang diangkat; (3) menata ulang sistem kepartaian dengan cara membuka peluang lahirnya partai politik baru yang mekanisme pembatasannya secara alamiah lewat pemilihan umum; (4) memperbarui sistem pemilu dari sistem proporsional menjadi "sistem distrik yang disempurnakan"; dan (5) menghapus politik monoloyalitas birokrasi agar pegawai negeri sipil menjadi netral (*Forum Keadilan*, 9 Maret 1998). Khusus mengenai tuntutan suksesi kepemimpinan nasional, berbagai komunitas masyarakat mulai mengunggulkan Dr. Amien Rais dan Megawati sebagai calon Presiden, serta Try Sutrisno dan Prof. Dr. Emil Salim sebagai calon Wakil Presiden (*Forum Keadilan*, 9 Maret 1998; *D & R*, 17 Januari 1998).

Tuntutan perlunya reformasi ekonomi, di samping karena dipicu oleh krisis moneter dan ekonomi yang berkepanjangan, didorong pula oleh kenyataan bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi itu ternyata tidak berhasil menumbuhkan kelas menengah yang kuat dan mandiri. Asumsi *trickle-down effect* dalam politik pembangunan tidak menjadi kenyataan, karena yang dapat menikmati 80 persen pendapatan nasional hanyalah 1 persen penduduk saja. Muncul pula praktek-praktek kolusi, korupsi dan berbagai bentuk penyelewengan lainnya, termasuk nepotisme (Harris dan Sihbudi, 1995: 189). Kasus kolusi terjadi antara pengusaha dengan penguasa ataupun dengan anak-anak atau keluarga dekat penguasa. Menurut Michael Backman, tidak kurang dari 1.247 perusahaan di Indonesia melibatkan kepemilikan saham dari keluarga Presiden Soeharto dalam jumlah yang relatif besar. Bahkan kalangan investor asing pun (sedikitnya 44 perusahaan Barat, 15 dari Jepang dan Korea Selatan)

menjalin hubungan bisnis dengan keluarga Presiden Soeharto (*Kompas*, 27 Mei 1998). Berkenaan dengan kasus korupsi, jajak pendapat oleh Political and Economic Risk Consultancy (PERC) pada bulan Januari-Februari 1998, menunjukkan bahwa Indonesia kembali menempati urutan negara terkorup di Asia (*Republika*, 6 April 1998). Sedangkan kasus nepotisme dapat dilihat dalam komposisi keanggotaan MPR yang sebagian direkrut atas dasar hubungan keluarga seperti ayah-ibu-anak, kakak-adik, suami-istri dan keponakan (*Republika*, 26-28 Mei 1998).

Kecuali itu, kerangka landasan pembangunan nasional dan fundamental ekonomi nasional ternyata tidak cukup kuat. Salah satu indikatornya terlihat dalam kenyataan bahwa ekonomi Indonesia tidak memiliki kemampuan cukup tangguh untuk, dan dalam waktu cepat mampu, menghadapi dan menyelesaikan krisis moneter dan ekonomi yang terjadi sejak Juli 1997. Sebaliknya, banyak industri yang mengurangi produksi dan/atau malahan bangkrut hingga mengakibatkan PHK secara besar-besaran (*D & R*, 17 Januari 1998). Lebih dari itu, peringkat Indonesia turun dari negara berpendapatan menengah menjadi negara miskin di dunia dengan pendapatan per kapita hanya sekitar US\$300, dan tingkat pengangguran pada tahun 1998 diperkirakan akan mencapai sekitar 12 persen (Baswir, 1998: 24).

Reformasi di bidang hukum juga mengemuka karena berbagai peraturan perundangan tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan tuntutan jaman. Kecuali itu, penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia (HAM) berada dalam kondisi memprihatinkan. Hukum dan peradilan di-

rasakan lebih berpihak kepada yang kuat secara politik dan ekonomi daripada kepada yang benar tetapi lemah dalam posisi politik dan ekonomi. Contoh paling menonjol mengenai hal itu adalah pembatalan putusan kasasi atas kasus ganti rugi tanah rakyat Kedung Ombo (Jawa Tengah) dan Ohe di Irian Jaya oleh Ketua Mahkamah Agung. Di sana-sini terjadi kasus-kasus pelanggaran HAM seperti pelanggaran terhadap seseorang untuk berbicara di depan umum, pembubaran seminar yang sering terjadi antara tahun 1994-1995, sampai dengan penangkapan dan penculikan aktivis-aktivis pro-demokrasi (*D & R*, 11 April 1998).

Catatan di atas menunjukkan bahwa tuntutan dan aspirasi perlunya reformasi telah berlangsung cukup lama. Oleh karena itu wajar jika muncul harapan agar SU-MPR 1998 menyerap dan memutuskannya menjadi suatu kebijakan nasional.⁴ Dengan kata lain, konteks situasi pelaksanaan SU-MPR 1998 memang sarat dengan permasalahan nasional yang menggemakan tuntutan perlunya segera dilaksanakan langkah-langkah reformasi atau pembaruan secara riil yang seharusnya direspons secara positif.

Respons Fraksi-fraksi

Tuntutan reformasi politik, hukum dan ekonomi itu tampak telah ditangkap dan diperjuangkan oleh fraksi-fraksi di MPR dalam Pemandangan Umum, Pengantar Musyawarah di Komisi Majelis maupun Pendapat Akhir dalam Sidang Paripurna MPR

(tanggal 3, 4, 6 dan 9 Maret 1998) terhadap berbagai Rantap yang dihasilkan oleh Badan Pekerja (BP) dan Komisi Majelis. Pada umumnya semua fraksi sependapat mengenai perlunya reformasi tersebut (*Kompas*, 4 Maret 1998). Tetapi mengakui perlunya reformasi tidak selalu berarti mempunyai efek pada perumusan kebijakan secara nyata, yakni memasukkan tuntutan reformasi ke dalam rancangan naskah GBHN sehingga mengubah kesepakatan-kesepakatan yang telah dihasilkan oleh BP-MPR. Dalam hal ini fraksi-fraksi MPR tampak terpecah ke dalam dua kubu. Kubu pertama terdiri atas F-PP dan F-PDI, sedangkan kubu kedua terdiri atas Fraksi ABRI (F-ABRI), Fraksi Karya Pembangunan (FKP), dan Fraksi Utusan Daerah (F-UD), atau dikenal dengan sebutan Tri Fraksi.

Kubu pertama menghendaki agar Rantap-rantap yang dihasilkan BP-MPR, khususnya Rantap GBHN, disempurnakan dalam SU-MPR bulan Maret 1998. Alasan yang dikemukakan sangat faktual, yaitu soal krisis moneter belum diakomodasikan ke dalam Bab IV KONDISI UMUM PELITA VII, dan jika akomodasi ini tidak dilakukan, maka akan sulit menentukan arah perekonomian lima tahun mendatang (*Kompas*, 3 Maret 1998). Lebih khusus, F-PP menginginkan penambahan satu alinea yang menjelaskan bahwa memasuki Pelita VII, Indonesia berada dalam kondisi krisis moneter. Sementara F-PDI mengusulkan agar BP-MPR diberi wewenang melakukan revisi atas Ketetapan MPR tentang GBHN, sebab asumsi-asumsi yang digunakan dan rumusan-rumusan yang dipilih memberikan kesan bahwa Rantap GBHN ini terlalu optimistis yang bertolak belakang dengan kenyataan yang berkembang (*Kompas*, 4 dan 7 Maret 1998).

⁴Hal itu sesuai dengan Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa menyerap aspirasi masyarakat merupakan salah satu fungsi utama MPR

Secara lebih rinci, alasan perlunya reformasi ekonomi menunjuk pada kenyataan bahwa: (1) strategi pembangunan selama 30 tahun terakhir terlalu menekankan kepada pertumbuhan dan cenderung mengabaikan pemerataan; (2) ketimpangan sosial, ekonomi dan politik serta keadilan sosial tetap terjadi, padahal konsep yang ada dalam GBHN 1993 sangat berkeadilan; dan (3) pembiayaan pembangunan terlalu mengandalkan hutang luar negeri, sementara konglomerat lebih menggantungkan diri pada fasilitas dan perlindungan pemerintah serta hutang luar negeri daripada profesionalisme dan kemampuan sendiri.⁵

Dengan alasan-alasan tersebut, berbagai langkah strategis harus dilakukan: *pertama*, pelaksanaan trilogi pembangunan secara seimbang. *Kedua*, efisiensi penggunaan dana pembangunan melalui upaya sungguh-sungguh memberantas korupsi dan kolusi. Dalam kerangka ini, UU Anti Korupsi harus disempurnakan dengan didasarkan pada asas pembuktian terbalik. *Ketiga*, deregulasi dan debirokratisasi dilanjutkan secara konsisten, meliputi sektor-sektor ekonomi riil seperti desentralisasi perijinan investasi, distribusi barang dan jasa, dan sektor agribisnis. *Keempat*, penghapusan dan pencegahan proteksi yang menguntungkan hanya segelintir. Dalam rangka ini, perlu ditegakkan UU tentang Persaingan Sehat atau Undang-undang Anti-Kartel dan Monopoli, sementara itu perlu dipertegas usaha-usaha perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah seperti petani, pengrajin tradisional, dan usaha kecil. *Kelima*, khu-

sus mengenai sektor pertanian, perlu dilanjutkan intensifikasi dan ekstensifikasi lahan pertanian, dan pencegahan alih fungsi lahan pertanian yang subur. Berbagai peraturan perundangan tentang pertanahan, lingkungan hidup dan tata ruang harus dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten. *Keenam*, untuk mengurangi ketimpangan sosial-ekonomi antardaerah, diperlukan peningkatan kandungan teknologi masyarakat di daerah-daerah yang belum berkembang, antara lain melalui relokasi industri ke luar Jawa yang didukung dengan pembangunan infrastruktur yang memadai dan perimbangan keuangan yang adil antara pusat dan daerah. *Ketujuh*, kebijakan pemberian kredit diperbarui agar lebih tersebar ke seluruh wilayah Indonesia dan dapat dinikmati oleh lebih banyak pengusaha kecil dan menengah. *Kedelapan*, pengelolaan kekayaan alam ditata kembali sesuai dengan semangat Pasal 33 UUD 1945. Dan *terakhir*, prioritas penggunaan dana APBN dipertajam yang disertai disiplin anggaran untuk memenuhi sembilan kebutuhan pokok rakyat, memberantas kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan lapisan bawah masyarakat (*Kompas*, 4, 5 Maret 1998).

Reformasi ekonomi harus dibarengi dengan reformasi politik. Dalam pandangan kubu ini, langkah-langkah pokok reformasi politik diarahkan pada pembenahan sekaligus pembaruan sistem politik. *Pertama*, sistem politik yang melanggengkan mayoritas tunggal harus segera diakhiri karena sistem seperti itu bertentangan dengan demokrasi Pancasila; hanya menjadi lahan subur terjadinya kolusi, korupsi, dan nepotisme yang menghambat partisipasi rakyat dan kontrol terhadap pemerintah; serta melahirkan tindakan-tindakan diskriminatif terhadap par-

⁵Pokok-pokok pikiran F-PP dan F-PDI dalam Pemandangan Umum pada SU-MPR 1998. *Kompas*, 4, 5 dan 7 Maret 1998.

pol dan anggotanya. *Kedua*, kesepakatan dan penegasan bahwa kekuasaan politik tidak boleh disalahgunakan, dan pentingnya kepastian dan keterbukaan sistem politik. *Ketiga*, budaya politik yang dibangun harus partisipatif dan tidak diskriminatif, dan oleh karena itu, kepemimpinan politik harus bersemangatkan kerakyatan, bukan elitis. *Keempat*, reformasi birokrasi untuk menciptakan *clean and good governance*. *Kelima*, pengembangan hubungan kemitraan yang harmonis antara pemerintah dan rakyat, dan antarorganisasi formal, khususnya orsospol. *Keenam*, pengembangan pendidikan politik rakyat untuk menumbuhkan kepedulian sosial kemasyarakatan. *Ketujuh*, pemandirian organisasi sosial politik dan kemasyarakatan. *Terakhir*, jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan yang berperikemanusiaan. Langkah-langkah reformasi politik itu harus dipahami, dihayati, ditata dan dimanifestasikan melalui aturan main yang sesuai dengan pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Reformasi politik tersebut diwujudkan melalui antara lain perubahan terhadap undang-undang di bidang politik, dan optimalisasi pelaksanaan hak-hak DPR, khususnya hak angket (penyelidikan), hak inisiatif dan hak interpelesi (*Kompas*, 4, 5 dan 7 Maret 1998).

Kubu kedua tampak bersikap konservatif. Meski dapat memahami tuntutan dan aspirasi perlunya reformasi ekonomi dan politik, kubu ini tidak menghendaki perubahan-perubahan Rantap GBHN. Alasan atas sikap ini terungkap dalam pernyataan-pernyataan seperti berikut: FKP tidak akan mengubah Bab IV Rancangan GBHN bagian Ekonomi, sebab soal krisis moneter telah tersirat dalam pernyataan bahwa kita harus memperkuat fundamental ekonomi; bahwa Rantap

GBHN tak perlu diubah karena telah lengkap menampung aspirasi masyarakat serta sudah mengantisipasi situasi akhir-akhir ini maupun tantangan pembangunan lima tahun ke depan (*Kompas*, 3 Maret 1998). F-UD dapat menerima Rantap GBHN secara utuh karena secara substansial telah memberikan jawaban terhadap tantangan maupun peluang yang mempunyai arti khusus pada strategi dalam pembangunan jangka panjang tahap kedua dan Pelita VII; sedangkan F-ABRI juga dapat menerima sepenuhnya Rantap GBHN, sebab semua fraksi di BP-MPR telah sepakat bulat, dan rancangan itu pun telah mengantisipasi lingkungan strategis masa depan dalam segala aspek kehidupan bangsa, terutama dalam menghadapi era globalisasi baik dalam rangka liberalisasi perdagangan, isu hak asasi manusia, demokratisasi dan lingkungan hidup (*Kompas*, 7 Maret 1998).

Usulan-usulan untuk memasukkan tuntutan reformasi ke dalam rumusan final Tap MPR tentang GBHN oleh fraksi-fraksi parpol di atas akhirnya ditolak oleh Tri-Fraksi. Alasannya, di dalam Rancangan Naskah GBHN hasil BP-MPR telah terdapat nuansa pemikiran ke arah reformasi yang diperlukan. Masalahnya kemudian adalah seberapa jauh GBHN 1998 membuka peluang bagi proses reformasi politik dan ekonomi, dan apakah peluang itu telah sejalan dengan tuntutan reformasi yang dikumandangkan oleh masyarakat?

Amanat Reformasi

Bagian-bagian naskah GBHN 1998 yang menyatakan dasar dan arah kebijakan pokok negara untuk kurun waktu lima tahun mendatang terbatas pada Bab IV: PEMBA-

NGUNAN LIMA TAHUN KETUJUH. Bagian-bagian lain naskah bersifat lebih permanen karena untuk kebutuhan kontinuitas pembangunan dalam jangka panjang. Dengan struktur naskah seperti itu, nuansa reformasi atau pembaruan pembangunan untuk lima tahun mendatang dapat dicermati dalam Bab V. Secara lebih khusus, kebijakan-kebijakan politik, hukum dan ekonomi yang mengandung nuansa reformasi tercantum dalam sub-bab F tentang KEBIJAKSANAAN PEMBANGUNAN LIMA TAHUN KETUJUH.

Politik

Kebijakan politik dalam naskah GBHN memperlihatkan kemajuan dalam lima aspek kehidupan politik, terutama jika dibandingkan dengan kebijakan yang sama dalam GBHN 1993. *Pertama* tentang penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu). Peningkatan kualitas Pemilu dengan melibatkan secara aktif Organisasi Peserta Pemilu (OPP) dalam pelaksanaan Pemilu merupakan pokok pembaruan proses Pemilu. Ini tersurat dalam rumusan: "... , penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilihan umum akan ditingkatkan kualitasnya. Untuk maksud tersebut, maka Organisasi Peserta Pemilihan Umum (OPP) diikutsertakan secara aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan pemilihan umum dari tingkat pusat sampai ke desa/kelurahan".⁶

Konsekuensi rumusan kebijakan itu, meski tidak tercantum dalam naskah, tertuang

⁶Tap MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN, Bab IV. F, sektor 1. Politik Dalam Negeri, huruf a dan f. Bandingkan dengan rumusan kebijakan bidang yang sama dalam GBHN 1993.

dalam kesepakatan Pimpinan Panitia Ad Hoc (PAH) I BP-MPR dan kelima fraksi dalam PAH-I tentang penjelasan pengertian dari "mengikutsertakan lebih aktif organisasi peserta pemilihan umum". Ini meliputi langkah-langkah: (1) mengikutsertakan unsur OPP dalam Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih) dan kegiatannya; (2) mengikutsertakan unsur OPP dalam Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dan kegiatannya; (3) catatan penghitungan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang ditandatangani oleh Ketua dan anggota KPPS diberikan kepada unsur OPP yang duduk di KPPS; dan (4) penyempurnaan Peraturan Pemerintah (PP) yang tidak sesuai dengan penjelasan butir 1, 2 dan 3 tersebut.⁷ Efek yang dapat dibayangkan jika kebijakan dan kesepakatan itu ditindaklanjuti secara konsekuen adalah makin terbatasnya peluang kecurangan dalam pendaftaran pemilih, dan perhitungan hasil suara.⁸ Pendaftaran pemilih dan perhitungan hasil suara merupakan dua tahapan dalam proses pe-

⁷Lihat antara lain Pemandangan Umum FKP terhadap Rantap GBHN yang disampaikan oleh juru bicara Ny. Siti Hardiyanti Rukmana. *Kompas*, 4 Maret 1998.

⁸Pelibatan aktif unsur OPP dalam Pantarlih dapat membatasi kemungkinan tidak terdaftarnya warga negara yang memiliki hak pilih seperti terjadi pada pemilu-pemilu sebelumnya. Sementara itu, catatan penghitungan suara di setiap TPS yang diberikan kepada unsur OPP dalam KPPS membuka peluang pihak OPP, khususnya parpol, untuk menghitung sendiri perolehan suaranya di TPS, di tingkat Kecamatan, Kabupaten/Kotamadya, Propinsi dan di tingkat nasional. Jika terdapat ketidaksesuaian hasil suara dengan yang dihitung Panitia Pemilihan Dacrah (PPD) II, PPD I maupun Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), siapa pun OPP dapat mengajukan protes dengan bukti data yang jelas dan lengkap.

milu yang rawan dan mudah dimanipulasi selama ini.⁹

Kedua, tentang organisasi kekuatan sosial politik (Parpol dan Golkar), organisasi kemasyarakatan dan lembaga kemasyarakatan lainnya. Pokok kebijakan diarahkan pada peningkatan kualitas peran politik dan kemandirian organisasi, yang dinyatakan dalam rumusan: "Kemampuan, kualitas dan kemandirian organisasi kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan dan lembaga kemasyarakatan lainnya dalam pembangunan politik harus terus dimantapkan untuk lebih meningkatkan kemampuan menjalankan perannya sebagai penampung dan penyalur aspirasi rakyat secara lebih berkualitas dan bertanggung jawab dalam tatanan kehidupan politik, ... serta makin mampu melaksanakan pendidikan politik dalam rangka membentuk kader bangsa yang tangguh dan berkualitas".¹⁰ Konsekuensi operasional dari kebijakan ini akan berdampak kepada minimalisasi campur tangan pemerintah terhadap urusan-urusan internal organisasi dan/atau lembaga sosial-politik kemasyarakatan. Di lain pihak, organisasi dan lembaga kemasyarakatan harus menghindarkan diri dari ketergantungannya kepada pemerintah. Oleh karena itu, mungkin pula "pembinaan" politik oleh pemerintah terhadap organisasi dan lembaga itu menjadi kurang, dan bahkan tidak relevan lagi untuk dilakukan.

Ketiga, tentang *floating mass* (massa mengambang) dalam pengertian pembatasan

⁹Mengenai kasus tidak terdaftarnya pemilih pada Pemilu 1997, lihat Kristiadi, Legowo dan Harjanto (1997: 138-139).

¹⁰GBHN 1998, Bab IV. F. sektor 1, huruf h. Bandingkanlah dengan kebijakan bidang yang sama dalam GBHN 1993.

kegiatan politik maupun struktur organisasi Parpol/Golkar hanya sampai pada daerah tingkat II. Fokus kebijakan diarahkan pada penyelenggaraan pendidikan politik bagi peningkatan kesadaran politik rakyat. Pokok kebijakan ini terurai dalam pernyataan: "Penyelenggaraan pendidikan politik oleh suprastruktur dan infrastruktur politik terus dilanjutkan dan ditingkatkan agar setiap warga negara makin sadar akan hak dan kewajibannya untuk berperan serta secara aktif dan positif dalam pembangunan, serta dalam memperkukuh persatuan dan kesatuan bangsa. Kesempatan dan kemampuan masyarakat untuk mengutarakan dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya melalui wadah penyalur aspirasi masyarakat terus dikembangkan ... lembaga perwakilan rakyat, organisasi kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga kemasyarakatan lainnya dapat semakin berperan dan berfungsi secara optimal".¹¹ Maksud dan tujuan kebijakan seperti itu akan benar-benar dapat dicapai apabila pembatasan ruang gerak dan kegiatan politik masyarakat dan struktur organisasi kekuatan sosial politik seperti yang selama ini berlangsung ditiadakan. Dengan kata lain, MPR sebenarnya mengamanatkan perlunya reformasi terhadap penerapan konsep massa mengambang. Nuansa ini cukup logis karena penerapan konsep massa mengambang justru tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 28 dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Keempat, tentang pemerintahan dan pembangunan di daerah, khususnya untuk optimalisasi pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Po-

¹¹GBHN 1998, Bab IV. F. bidang POLITIK, sektor 1, huruf c dan g.

kok-pokok kebijakan aspek ini tertuang seperti berikut: (1) fungsi lembaga perwakilan rakyat di daerah lebih didayagunakan sebagai perwujudan peningkatan peran serta masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan;¹² (2) kerja sama antardaerah dan antarkawasan serta antara daerah dan kawasan dengan negara lain yang mempunyai keterkaitan fungsional terus didorong dan ditingkatkan sebagai langkah untuk mewujudkan pembangunan antardaerah yang serasi dan seimbang ...;¹³ (3) kebijakan keuangan negara harus mendukung dan mengembangkan hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang serasi dalam mencapai keseimbangan pembangunan antardaerah yang mantap dan dinamis, yang mampu menumbuhkan dan mengembangkan potensi ekonomi nasional dan daerah.¹⁴ Konsekuensi jika kebijakan itu diimplementasikan kiranya akan mengarah kepada langkah pembaruan terhadap kedudukan, peran dan fungsi lembaga perwakilan rakyat di daerah sebagai lembaga perencanaan dan pengawasan kebijakan pembangunan di tingkat daerah. Pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD menjadi suatu kebutuhan yang harus dipenuhi. Kecuali itu terkandung konsekuensi perlunya disusun UU tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang intinya mengarah kepada pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia secara lebih nyata. Demikian pula, UU No. 5/

1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah perlu disempurnakan.

Kelima, tentang pembangunan aparatur negara dan aparatur pemerintah. Kebijakan tentang ini menekankan pada upaya meningkatkan kualitas koordinasi, dan langkah menciptakan aparatur yang bersih dan pemerintahan yang berwibawa. Inti kebijakan terangkum seperti berikut: (1) pembangunan aparatur negara dan aparatur pemerintah diarahkan pada peningkatan koordinasi antar-sektor, antara pusat dan daerah, serta antardaerah dan antarwilayah sehingga terwujud aparat negara yang lebih bersih dan berwibawa, profesional, berakhlak mulia, bertanggung jawab, dan patut diteladani; (2) pembangunan aparatur pemerintah diarahkan pada pelayanan, pengayoman, serta penumbuhan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam pembangunan; (3) sistem pengawasan keuangan negara dan pembangunan makin dimantapkan secara terpadu, konsisten, bersifat preventif dan represif agar tercapai efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan umum dan pembangunan. Penerbitan aparatur negara dan aparat pemerintah ditingkatkan terutama dalam menegakkan disiplin serta dalam menanggulangi penyalahgunaan wewenang dan bentuk penyelewengan lainnya seperti kolusi, korupsi, nepotisme, kebocoran, serta pemborosan kekayaan dan keuangan negara.¹⁵ Konsekuensi dari kebijakan itu pada tingkat implementasi mestinya akan terwujud dalam pemberantasan secara nyata perilaku-perilaku koruptif, boros, nepotis, tertutup, dan saling melempar tanggung jawab di antara lembaga negara maupun aparat negara dan

¹²GBHN 1998, Bab IV. F. bidang EKONOMI, sektor 12. Pembangunan Daerah, huruf b.

¹³GBHN 1998, Bab IV F., bidang EKONOMI, sektor 12, huruf c.

¹⁴GBHN 1998, Bab IV. F. bidang EKONOMI, sektor 17. Keuangan, huruf b.

¹⁵GBHN 1998, Bab IV.F. bidang POLITIK, sektor 3. Aparatur Negara, huruf b, d dan k.

aparatur pemerintahan. Sikap-sikap arogan dan tidak peka terhadap aspirasi dan tuntutan masyarakat harus diubah sejalan dengan amanat bahwa pembangunan aparatur negara dan aparatur pemerintahan diarahkan pada pelayanan, pengayoman dan penumbuhan prakarsa serta peran aktif masyarakat.

Hukum

Kebijakan pembangunan bidang hukum dalam GBHN 1998 memberikan harapan, walaupun bukan membuka peluang, bagi proses pembaruan hukum dalam berbagai aspeknya. Paling kurang tiga aspek menjadi fokus kebijakan, yaitu pembaruan hukum tertulis, penegakan hukum, dan peningkatan kesadaran hukum. Pembaruan hukum tertulis teramanatkan dalam rumusan kebijakan berikut: "perlu dilanjutkan penyusunan dan proses pelaksanaan program legislasi nasional secara terpadu, yang meliputi penggantian peraturan perundang-undangan warisan kolonial dengan peraturan perundang-undangan yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, penggantian peraturan perundang-undangan nasional yang masih bertentangan baik secara horizontal maupun vertikal satu dengan yang lainnya serta pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjawab tuntutan perkembangan jaman, dengan prioritas penyiapan materi hukum yang mampu mendukung pembangunan untuk menghadapi pasar bebas dunia dan persaingan global".¹⁶

Sementara penegakan hukum dan kesadaran hukum terangkum secara berturut-turut dalam rumusan kebijakan bahwa "apa-

rat hukum harus ditingkatkan keteladanannya; dan penegakan hukum harus dilaksanakan secara tegas, lugas, manusiawi, konsekuen, konsisten, dan tidak diskriminatif, dan berdasarkan asas keadilan dan kebenaran",¹⁷ dan "kesadaran hukum penyelenggara negara dan masyarakat perlu ditingkatkan dan dikembangkan secara terus-menerus melalui pendidikan, penyuluhan, sosialisasi dan keteladanan serta penegakan hukum untuk menghormati, menaati, dan mematuhi hukum dalam upaya mewujudkan suatu bangsa yang berbudaya hukum".¹⁸

Sementara itu, satu langkah maju dalam bidang hukum yang tercermin dari GBHN 1998 adalah penerimaan, pengharagaan dan penegakan hak asasi manusia (HAM). Pokok kebijakan ini terumuskan, antara lain, dalam pernyataan bahwa "Hak asasi manusia diterapkan dan diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta dihormati, dijunjung tinggi, ditegakkan, dan dilindungi oleh penyelenggara negara dan masyarakat, yang diilhami oleh sila kemanusiaan yang adil dan beradab dalam satu kesatuan yang utuh dengan sila-sila lainnya dari Pancasila, serta menghormati instrumen internasional tentang hak asasi manusia".¹⁹

Jika kebijakan bidang hukum ini diope-rasionalkan secara konsekuen, berbagai langkah mendasar pembaruan hukum harus dilakukan. Ini meliputi misalnya pembentuk-

¹⁷GBHN 1998, Bab IV. F. bidang HUKUM, sektor 2. Aparatur Hukum, huruf a, c dan d.

¹⁸GBHN 1998, Bab IV. F. bidang HUKUM, sektor 4. Budaya Hukum, huruf d.

¹⁹GBHN 1998, Bab IV. F. bidang HUKUM, sektor 5. Hak Asasi Manusia, huruf a.

¹⁶GBHN 1998, Bab IV. F. bidang HUKUM, sektor 1. Materi Hukum, huruf b.

an seluruh perangkat negara hukum secara demokratis untuk mengabdikan kepada kedaulatan rakyat, pembentukan UU baru seperti UU Kepresidenan, pengintegrasian ketentuan-ketentuan HAM PBB ke dalam perundang-undangan nasional dan pencabutan perundang-undangan yang berpotensi menentang HAM seperti UU No. 11/PNPS/1963 tentang Subversi, penataan kembali struktur organisasi dan pengelolaan sistem penegakan hukum, pembinaan sikap perilaku aparat penegak hukum yang mengarah kepada pembinaan abdi hukum yang mengayomi masyarakat, dan penataan kembali kurikulum pendidikan hukum pada umumnya. Langkah-langkah pembaruan seperti ini merupakan suatu rangkaian pekerjaan besar yang harus diselesaikan dalam kurun waktu lima tahun mendatang.

Ekonomi

Kebijakan pembangunan bidang ekonomi nampak tetap memperoleh porsi utama dalam GBHN 1998. Terlihat banyak aspek dalam bidang ini yang bukan hanya menyiratkan tetapi juga menyuratkan langkah-langkah perbaikan yang harus ditempuh. Aspek-aspek yang menonjolkan nuansa pembaruan meliputi industri, pertanian, koperasi, perdagangan, ketenagakerjaan, usaha nasional, keuangan dan investasi.

Kebijakan pembangunan sektor industri diarahkan kepada "memantapkan perkembangan industri nasional" melalui langkah antara lain mencegah "pemusatan kekuatan ekonomi dalam berbagai bentuk monopoli yang merugikan masyarakat", menciptakan "iklim yang lebih mendukung dengan peningkatan insentif bagi penanaman modal dan penyebaran pembangunan industri di

berbagai daerah tertinggal khususnya kawasan timur Indonesia", usaha memberdayakan pengusaha kecil, menengah dan koperasi di bidang industri yang "dilakukan dengan memberi kemudahan akses dalam permodalan, informasi, teknologi, pelatihan, perizinan, pemasaran, dan perlindungan dari persaingan pasar yang tidak sehat serta dengan meningkatkan keterkaitan dan perannya terhadap industri yang berskala besar secara efisien dan saling menguntungkan melalui pola kemitraan sepadan dalam upaya meningkatkan peran dan kedudukannya dalam pembangunan industri".²⁰

Pada sektor pertanian, kebijakan pembangunan diarahkan terutama untuk "meningkatkan pendapatan, kesejahteraan, daya beli, taraf hidup, kapasitas dan kemandirian, serta akses masyarakat pertanian dalam proses pembangunan melalui peningkatan kualitas dan kuantitas produksi dan distribusi serta keanekaragaman hasil pertanian" melalui pemeliharaan lahan pertanian produktif "berdasarkan tata ruang terpadu sehingga tercapai keseimbangan pembangunan antarsektor yang saling mendukung", dan melanjutkan "penelitian dan pengembangan serta penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi pertanian, termasuk bioteknologi" sementara itu juga meningkatkan penerapan karantina untuk "mengantisipasi dampak negatif masuknya produk pertanian dari luar negeri".²¹

Kebijakan pembangunan di sektor koperasi diarahkan untuk mengembangkan ko-

²⁰GBHN 1998, Bab IV.F. bidang EKONOMI, sektor 1. Industri, huruf b dan f.

²¹GBHN 1998, Bab IV.F. bidang EKONOMI, sektor 2. Pertanian, huruf a, b, h, dan i.

perasi menjadi badan usaha skala besar. Cara yang akan ditempuh antara lain melalui "keterkaitan usaha antarkoperasi, peningkatan penyediaan kredit investasi dan kredit modal kerja disertai dengan kemudahan dalam memperoleh perizinan, pengembangan koperasi sekunder di bidang produksi, distribusi dan pemasaran, jasa keuangan dan jasa lainnya. Keeuali itu, koperasi dimungkinkan pula untuk memiliki saham di berbagai usaha".²²

Kebijakan pembangunan sektor perdagangan terfokus pada: (1) pemantapan sistem perdagangan nasional yang makin efisien, efektif dan transparan; pemberdayaan pengusaha kecil, menengah dan koperasi; serta peningkatan kemampuan masyarakat untuk memanfaatkan dan memperluas pasar dalam dan luar negeri; (2) pengembangan perdagangan yang ditunjang dengan peraturan perundang-undangan yang mendorong persaingan yang sehat untuk menegakkan munculnya etatisme, berbagai bentuk monopoli, oligopoli, monopsoni, dan oligopsoni yang merugikan masyarakat; (3) usaha mendorong dan membantu pengusaha kecil, menengah, dan koperasi secara terpadu melalui penciptaan iklim yang mendukung, penyediaan tempat usaha, kemudahan memperoleh permodalan, peningkatan penyuluhan dan informasi pasar, serta pembinaan kemampuan, perlindungan, dan pemberian kepastian berusaha.²³ Orientasi kebijakan tersebut nampak berpihak kepada pemberdayaan usaha koperasi, dan swasta nasional skala kecil dan menengah.

Kebijakan pembangunan sektor investasi ditujukan: *pertama*, "untuk meningkatkan keseimbangan investasi antarsektor, menciptakan lapangan kerja dan kesempatan berusaha, serta meningkatkan kegiatan ekonomi, pendapatan masyarakat dan negara serta pendapatan daerah; khususnya kawasan timur Indonesia diciptakan iklim investasi usaha yang mendukung, pengembangan kelembagaan keuangan untuk peningkatan investasi, mutu sumber daya manusia, mobilisasi dana masyarakat serta percepatan proses alih teknologi", dan *kedua*, "dalam rangka pengembangan iklim investasi dan usaha yang lebih sehat dan transparan diperlukan kelanjutan deregulasi dan debirokratisasi, kebijakan ekonomi makro yang konsisten yang didukung oleh peraturan perundang-undangan, penyediaan serta peningkatan kualitas infrastruktur, kebijakan moneter dan fiskal serta perdagangan yang mantap".²⁴

Sejalan dengan berbagai kebijakan di atas, kebijakan pembangunan sektor usaha nasional pun diarahkan untuk menciptakan dan memelihara sistem dan suasana usaha yang fair atas dasar mekanisme pasar. Ini tercermin dalam rumusan kebijakan yang menyatakan: Dalam pembangunan usaha nasional yang sehat dan transparan harus dicegah penguasaan sumber daya ekonomi dan pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok, golongan masyarakat tertentu, dan orang perorangan dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni serta bentuk pasar lainnya yang merugikan masyarakat, terutama melalui pemantapan kerja sama usaha berdasarkan kemitraan sepadan

²²GBHN 1998, Bab IV. F. bidang EKONOMI, sektor Koperasi huruf d.

²³GBHN 1998, Bab IV F bidang EKONOMI, sektor Perdagangan huruf a, d dan f.

²⁴GBHN 1998, Bab IV F bidang EKONOMI, sektor Investasi huruf a dan f.

dengan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan antara pengusaha kecil, menengah, besar dan antara koperasi, usaha negara, dan usaha swasta.²⁵

Kebijakan pembangunan sektor keuangan mengarah kepada pengembangan lembaga keuangan, pengembangan potensi keuangan, dan disiplin anggaran. Pengembangan lembaga keuangan mencakup pembenahan dan pemantapan "perundang-undangan guna mengantisipasi globalisasi jasa keuangan, mendorong terciptanya transparansi informasi keuangan di semua sektor, meningkatkan pengawasan lembaga keuangan, mengembangkan lembaga penjamin kredit usaha kecil, lembaga penjamin deposito, serta memantapkan kebijaksanaan perkreditan yang mendorong kesempatan berusaha bagi pengusaha kecil, menengah dan koperasi". Pengembangan potensi keuangan merujuk kepada pembenahan "hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang serasi dalam mencapai keseimbangan pembangunan antardaerah yang mantap dan dinamis, yang mampu menumbuhkan dan mengembangkan potensi ekonomi nasional dan daerah, serta memanfaatkan dana yang lebih efisien dalam rangka peningkatan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah". Sementara disiplin anggaran menegaskan bahwa "pungutan yang tidak berdasarkan undang-undang harus dicegah untuk menghindari ekonomi biaya tinggi dan memberatkan masyarakat banyak" dan yang akan dilakukan melalui peningkatan "pengawasan atas penerimaan, pengeluaran, dan pembukuan, serta efisiensi dan efek-

tivitas atas alokasi dan penggunaan anggaran".²⁶

Pembangunan sektor ketenagakerjaan diarahkan terutama pada "peningkatan kualitas tenaga kerja, profesionalisme, daya saing dan kompetensi tenaga kerja agar menjadi tenaga kerja produktif sebagai dasar pengembangan produktivitas masyarakat". Ini memerlukan "perencanaan ketenagakerjaan nasional yang handal dan terpadu dengan ..., terutama perencanaan pendidikan nasional, informasi teknologi, dan informasi pasar kerja". Terkait dengan itu, "kebijaksanaan pengupahan dan penggajian didasarkan pada pemenuhan kebutuhan hidup yang layak, prestasi dan produktivitas kerja, keahlian dan profesionalisme kerja serta nilai yang menumbuhkan rasa harga diri, harkat, dan martabat kemanusiaan dengan mempertimbangkan keadaan perekonomian nasional". Ini akan dilaksanakan "secara adil dengan syarat-syarat kerja dan peraturan perundang-undangan sehingga tidak menimbulkan diskriminasi". Khusus bagi tenaga kerja wanita, kebijakan menekankan perlindungan yang sesuai dengan kodrat, harkat, dan martabatnya dengan mengembangkan kemitrasejajaran, wawasan gender, dan pencegahan diskriminasi yang merugikan, termasuk perlindungan dari perlakuan yang tidak manusiawi.

Sementara itu, negara nampak tetap mempertimbangkan perlunya pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, tetapi dengan memperhatikan peningkatan kualitas tenaga kerja. Pengiriman tenaga kerja ini "diselenggarakan baik oleh pemerintah maupun usa-

²⁵GBHN 1998, Bab IV F. bidang EKONOMI, sektor Usaha Nasional huruf a dan b.

²⁶GBHN 1998, Bab IV. F bidang EKONOMI, sektor Keuangan, huruf a, b, c dan d.

ha nasional secara efisien, efektif, bertanggung jawab dan memberikan kemudahan serta menjamin perlindungan termasuk perlindungan hukum yang diperlukan baik di dalam maupun di luar negeri". Termasuk dalam tindak lanjut kebijakan ini adalah jaminan tentang "kepastian perjanjian kerja, disertai dengan perbaikan manajemen pengiriman tenaga kerja ke luar negeri sebagai bagian dari perencanaan ketenagakerjaan nasional harus memperhatikan harkat dan martabat serta nama baik bangsa dan negara".²⁷

Pokok-pokok kebijakan ekonomi seperti terurai di atas membawa konsekuensi perubahan-perubahan dalam implementasi dan tindak lanjutnya terutama jika kebijakan itu diterapkan secara konsisten. Beberapa perubahan yang dapat diindikasikan meliputi langkah-langkah pembatasan, kalau pun bukan pencegahan, terhadap usaha-usaha yang bersifat monopoli (Ini menghendaki diterapkannya UU Anti-monopoli, atau UU Persaingan), langkah-langkah yang membuka peluang bagi pengembangan koperasi (perlu pembaruan UU tentang Perkoperasian), dan langkah-langkah riil untuk perlindungan tenaga kerja (perlu pembaruan UU tentang Tenaga Kerja). Dengan kata lain, substansi pokok-pokok kebijakan nampak bersifat menyeluruh bagi pembaruan kebijakan ekonomi nasional. Tetapi ini tidak berarti bahwa pokok-pokok kebijakan ini akan serta-merta terejawantahkan dalam pelaksanaan kebijakan, justru karena pengejawantahan ini sangat tergantung pada kinerja dan sinergi antara aparat pelaksana (eksekutif) dan aparat-aparat penga-

was pelaksanaan kebijakan (DPR, BPK, dan masyarakat umumnya).

Reformasi Pasca SU-MPR

Jika GBHN 1998 dibaca sebagai pokok-pokok kebijakan negara yang merupakan kompromi antara kepentingan *status quo* dan kepentingan perubahan, ia nampak lebih memihak kepada kepentingan *status quo*, dan kurang memuaskan kepentingan perubahan. Ini dapat terjadi karena representasi kepentingan pertama secara faktual sangat dominan di dalam proses kompromi sehingga menyaring begitu ketat kepentingan yang disebut terakhir yang justru mengumandang secara vokal dan dominan di luar proses kompromi itu. Oleh karena itu, meski mengungkap nuansa reformasi dalam bidang politik, hukum dan ekonomi, GBHN 1998 tidak mampu menenangkan, kalau pun bukan meredam, gejala tuntutan reformasi total dari beragam komunitas masyarakat yang menggemakan kepentingan perubahan. Aksi-aksi unjuk rasa menuntut reformasi total pun terus berlangsung bahkan secara eskalatif pada hari-hari seusai SU-MPR yang mengesahkan GBHN 1998.

Substansi reformasi dalam GBHN pada akhirnya nampak kurang ekplisit dalam menegaskan pentingnya reformasi total atau menyeluruh. Pembaruan sistem dan proses pemilu misalnya, hanya bersifat parsial menyangkut hanya pada peningkatan pelibatan aktif unsur Parpol dan Golkar dalam proses pemilu. Persoalan pokok pembaruan pemilu tidak nampak di dalam rumusan GBHN, yakni soal pelibatan aktif masyarakat (pemilih) dalam proses pencalonan dan pemilihan wakil, dan soal netrali-

²⁷GBHN 1998, Bab IV, F. bidang EKONOMI, sektor Tenaga Kerja huruf a, d, e, f dan h.

tas penyelenggara pemilu. Kedua soal ini menjadi sumber dari berbagai distorsi sistem dan proses pemilu selama ini sehingga pemilu menghasilkan perwakilan yang *overrepresented* terhadap kelompok masyarakat yang sangat terbatas sementara *under-represented* terhadap sebagian besar masyarakat pemilih. Dengan demikian, konsekuensi yang dibawa oleh GBHN terhadap pembaruan pemilu nampak terbatas hanya pada kemungkinan perbaikan dalam proses pendaftaran pemilih dan penghitungan suara. Peluang mencegah nepotisme yang memberi kemungkinan terciptanya suatu perwakilan yang aspiratif terhadap kepentingan masyarakat luas tidak tersentuh oleh kebijakan GBHN tersebut.

Demikian juga halnya dengan kebijakan tentang kepartaian dan keormasan, GBHN tidak menyentuh persoalan pokok tuntutan reformasi, yakni peluang tumbuhnya partai-partai baru yang tidak saja mencerminkan pluralitas kepentingan masyarakat tetapi juga mengejawantahkan Pasal 28 UUD 1945 tentang kebebasan berserikat. Perhatian kebijakan tertuju pada peningkatan kualitas kemandirian organisasi dan lembaga sosial politik kemasyarakatan, yang efek implementasinya dalam suatu format politik hegemonik dewasa ini sangat diragukan. Persoalan yang sama terlihat dalam kebijakan tentang pemerintahan dan pembangunan daerah. Pokok-pokok pembaruan terhadap kedua bidang ini terlepas dari perhatian. Meski peningkatan peran DPRD dalam pemerintahan di daerah teramanatkan, selama DPRD tetap didudukkan sebagai bagian dari pemerintah daerah, ia akan senantiasa "terkontaminasi" oleh kepentingan eksekutif daerah yang dalam sistem pemerintahan daerah sekarang ini

kepentingan itu lebih mewakili kepentingan pemerintah pusat daripada kepentingan daerah itu sendiri. Dengan kata lain, kebijakan GBHN tentang hal ini tetap tidak membuka peluang bagi berkembangnya otonomi daerah.

Kebijakan GBHN tentang aparatur negara dan aparatur pemerintah memberi fokus pada perbaikan kualitas personalia dan organisasi. Tetapi aspek politik yang selama ini dilihat sebagai sumber utama dari berbagai persoalan yang melekat dalam birokrasi nampak tidak tersinggung sama sekali. Kebijakan pembaruan semestinya memberi tekanan pada usaha untuk menetralisasi aparatur dari kepentingan politik kelompok. Bagaimanapun juga, aparatur negara dan aparatur pemerintahan yang terikat oleh kepentingan politik tertentu tidak akan dapat menjalankan perannya secara adil dalam melayani masyarakat umum.

Dilihat secara keseluruhan, kebijakan GBHN dalam bidang politik bersifat sangat sektoral, dan oleh karena itu mengabaikan keterkaitan dan sinergi antarsektor. Pada masing-masing sektor terungkap usaha pembaruan tetapi hal ini tidak akan mampu menyelesaikan masalah-masalah politik yang sudah sampai pada keadaan disfungsi sistemik. Hanya pembaruan menyeluruh yang mempertimbangkan berbagai aspek dan saling keterkaitan antaraspek dapat membuka jalan bagi disfungsi sistemik sistem politik. Di sinilah tuntutan reformasi politik oleh masyarakat tidak terakomodasi dalam GBHN 1998.

Kebijakan GBHN dalam bidang pembangunan hukum nampak lebih memberikan janji daripada kebijakan bidang politik. Meski demikian, masalah penting yang me-

nyangkut peradilan yang bebas dari pengaruh, terutama, kekuasaan eksekutif kurang eksplisit dinyatakan dalam kebijakan itu. Substansi reformasi hukum seharusnya mempertegas secara struktural pemisahan antara kekuasaan peradilan dan kekuasaan eksekutif agar menjamin pelaksanaan atau proses peradilan yang terbuka dan adil bagi masyarakat. Sementara itu, dimasukkannya HAM sebagai bagian dari kebijakan pembangunan hukum nampak kurang bersifat total karena penyertaan aspek-aspek lokal dalam pelaksanaan HAM di Indonesia. Bagaimanapun juga, penyertaan seperti ini dapat merelatifisir pelaksanaan dan penegakan HAM. Konflik antara aspek universal dan aspek lokal HAM yang termanifestasi dalam penegakan dan pelaksanaannya akan terus menimbulkan persoalan HAM itu sendiri.

Seperti kebijakan pembangunan politik, kebijakan GBHN dalam bidang pembangunan ekonomi nampak bersifat sektoral yang mengaburkan keterkaitan dan sinergi antar-sektor dalam suatu sistem ekonomi yang utuh. Tidak terlihat dasar apalagi arah pembangunan bidang ekonomi lima tahun ke depan yang mengubah secara mendasar kebijakan ekonomi yang berlaku selama ini. Memang beberapa kebijakan dalam sektor usaha nasional memberikan peluang bagi berkembangnya usaha kecil/ menengah dan koperasi, sementara itu juga mencegah kecenderungan monopoli dan semacamnya yang telah berlangsung dalam proses usaha nasional selama ini. Meskipun begitu, tidak terdapat suatu jaminan bagi peluang dikembangkannya suatu sistem usaha nasional yang fair dan kompetitif, dan yang oleh karena itu, lebih bersifat permanen dan untuk keperluan jangka panjang. Secara

keseluruhan, kebijakan GBHN dalam bidang ekonomi tidak memperlihatkan dibukanya peluang-peluang baru yang lebih luas bagi pengembangan dasar-dasar fundamental ekonomi yang memungkinkan perekonomian nasional dapat berdaya tahan tinggi terhadap berbagai guncangan sosial, politik dan ekonomi sendiri dari dalam negeri maupun lingkungan regional dan global. Dengan kata lain, kekurangan pokok kebijakan GBHN dalam bidang ekonomi terletak pada tidak tertuangkannya ide-ide komprehensif pembangunan suatu sistem perekonomian nasional yang merakyat tetapi kompetitif dalam percaturan bisnis domestik sekaligus internasional.

Catatan-catatan di atas dapat membawa kepada suatu kesimpulan bahwa GBHN 1998 kurang memadai dalam mengakomodasikan tuntutan reformasi total dalam bidang politik, sosial, dan ekonomi. "Kegagalan" GBHN mengadopsi tuntutan reformasi mungkin merupakan salah satu sebab makin maraknya gerakan dan/atau demonstrasi mahasiswa menuntut reformasi total. Tetapi ini nampaknya bukan satu-satunya alasan. Hampir dapat dipastikan GBHN sebagai naskah pokok-pokok kebijakan negara belum sempat tersosialisasikan kepada masyarakat, ditambah lagi dengan telah berkembangnya semacam *a priori* bahwa kadar atau tingkat efektivitas GBHN sebagai acuan utama bagi pemerintah dalam membuat dan melaksanakan kebijakan-kebijakannya sangat rendah. Pengalaman selama ini menunjukkan, tidak seluruh materi kebijakan GBHN dilaksanakan oleh pemerintah. Hanya materi kebijakan yang dinilai memberi keuntungan politis maupun ekonomi bagi pemerintah yang dilaksanakan. Dengan kata lain, terdapat alasan-alasan lain yang lebih

prinsipil yang mendorong eskalasi gerakan menuntut reformasi total.

Penutup

GBHN sebagai suatu naskah pokok-pokok kebijakan negara tidak bisa bebas dari kepentingan dominan komunitas aktor yang menyusun dan merumuskan naskah itu. Dalam suasana di mana kekuasaan terpusat di tangan presiden, ditambah lagi dengan masih kentalnya budaya feodalisme, orientasi kepentingan dominan secara linier mengacu kepada kepentingan kekuasaan rezim berkuasa. Oleh karena itu, GBHN 1998 pada dasarnya merupakan refleksi dari batas-batas toleransi kepentingan rezim berkuasa terhadap tuntutan reformasi yang berkembang di masyarakat. Tampak bahwa batas-batas toleransi itu mencakup hanya pada pemberian peluang untuk mengakomodasi pembaruan-pembaruan sektoral dalam bidang-bidang politik, hukum dan ekonomi, yang bagi gerakan reformasi total akomodasi semacam itu dinilai kurang membawa pengaruh yang berarti bagi pembaruan yang bersifat menyeluruh pada bidang-bidang tersebut. Dengan kata lain, akomodasi tersebut tidak menghilangkan kendala utama proses reformasi total di Indonesia.

Catatan lain yang pantas disimak dari telaah di atas adalah bahwa "kegagalan" GBHN 1998 mengakomodasi tuntutan reformasi pada dasarnya merupakan refleksi saja dari kegagalan SU-MPR 1998 dalam menangkap dinamika perkembangan masyarakat dan jaman yang begitu pesat dalam

paling kurang lima tahun terakhir ini. Jika memang demikian persoalannya, tuntutan reformasi total akan berarti juga pembaruan bukan hanya proses politik yang berlangsung di dalam SU-MPR tetapi juga sistem dan mekanisme rekrutmen anggota MPR. Hanya anggota-anggota MPR yang aspiratif, mau mengerti dan memahami dinamika perkembangan masyarakat dan jaman, serta mempunyai komitmen pada kepentingan masyarakat, bangsa dan negara lebih daripada komitmennya pada kepentingan pribadi dan kelompok, dapat menghasilkan kebijakan-kebijakan MPR yang "membumi" pada aspirasi dan kepentingan seluruh masyarakat Indonesia. Masyarakat telah berubah, persoalan dan tantangan yang ada dan dihadapi oleh Indonesia juga telah menuntut cara-cara dan "resep" baru untuk mengatasinya. Oleh karenanya MPR sebagai lembaga tertinggi negara pelaksana kedaulatan rakyat pun dituntut untuk mengubah dirinya seturut dengan tuntutan perubahan masyarakat dan perkembangan jaman.

KEPUSTAKAAN

- Baswir, Revrisond. (1998). "Perekonomian Rakyat 1998", *Ummat*, 2 Februari 1998.
- Haris, Syamsuddin dan Riza Sihbudi. (1995). *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru* (Jakarta: Kerja Sama PPW-LIPI, Yayasan Insan Politika dan PT Gramedia Pustaka Utama).
- Kristiadi, J., TA. Legowo dan N.T. Budi Harjanto (penyunting). (1997). *Pemilihan Umum 1997: Perkiraan, Harapan dan Evaluasi* (Jakarta: CSIS).

Gerakan Mahasiswa Pasca Transisi Kepemimpinan Nasional: *Quo Vadis?*

NT. Budi Harjanto

Gerakan mahasiswa di tahun 1998 yang mencatat "sukses" dalam menekan Soeharto untuk mundur dari jabatan Presiden menyimpan banyak hal menarik. Dari sisi substansi gerakan, apa yang dilakukan mahasiswa ini pernah dicap sebagai kegiatan politik praktis. Namun hal tersebut disanggah oleh banyak kalangan civitas akademika dan dari kalangan mahasiswa sendiri. Upaya memasukkan gerakan mahasiswa sebagai kegiatan politik praktis ini tampaknya merupakan salah satu upaya pemerintah untuk meredam dan "menjinakkan" mahasiswa. Seiring dengan semakin memburuknya krisis ekonomi dan keluarnya kebijakan-kebijakan pemerintah yang memberatkan rakyat, aksi-aksi mahasiswa meluas sebagai respons yang sebetulnya wajar atas kondisi objektif yang ada. Dengan adanya tragedi Trisakti yang menewaskan empat mahasiswa, gerakan mahasiswa menjadi semakin intensif dan massif, dan mendapat dukungan secara terbuka dari berbagai kalangan masyarakat. Namun setelah berhasil menekan mundur Soeharto, ternyata muncul berbagai permasalahan baru yang tak kalah pentingnya. Sebagai bagian dari gerakan reformasi, gerakan mahasiswa kini dihadapkan kepada sejumlah perkembangan dan kecenderungan yang semakin tidak pasti. Oleh karena itu, wajar pula jika mulai muncul gugatan dari publik, quo vadis gerakan mahasiswa pasca transisi kepemimpinan nasional?

GERAKAN mahasiswa kembali membuktikan kehandalannya dalam meruntuhkan tembok-tembok kekuasaan totaliter. Berhentinya Soeharto dari tampuk kepresidenan yang telah didudukinya selama 32 tahun tidak lain adalah hasil dari perjuangan kekuatan pro-demokrasi yang dimotori oleh mahasiswa dan civitas akademika. Meskipun demikian, sebagian besar kekuatan mahasiswa masih meneruskan gerakannya karena tujuan reformasi bukanlah sekadar penggantian kepemimpinan nasional, tetapi perbaikan secara menyeluruh terhadap tatanan ke-

hidupan kenegaraan. Fenomena gerakan mahasiswa kali ini juga memiliki ciri tersendiri dibandingkan dengan gerakan mahasiswa sebelumnya di Indonesia. Berbagai hal seputar gerakan mahasiswa dan arus tuntutan reformasi tersebut akan menjadi fokus analisis tulisan ini.

Gerakan Mahasiswa: Antara Gerakan Moral dan Politik Praktis

Dalam perjalanan sejarah Orde Baru sudah banyak aktivis mahasiswa yang harus

mendekam di dalam penjara karena dianggap melakukan maupun terlibat kegiatan politik. Berbagai kejadian politik yang besar selama Orde Baru juga tidak terlepas dari aktivitas kaum intelektual muda ini. Misalnya, kasus Malari 1974, penolakan mahasiswa atas konsep NKK/BKK tahun 1978 yang menyebabkan beberapa kampus perguruan tinggi ditutup oleh aparat keamanan selama beberapa bulan dan sejumlah aktivis mahasiswa harus mendekam di dalam penjara, maupun perkembangan beberapa tahun terakhir yang menyebabkan sejumlah aktivis mahasiswa diadili karena didakwa terlibat dalam organisasi terlarang PRD (Partai Rakyat Demokratik) yang dianggap mendalangi kerusuhan Sabtu Kelabu 27 Juli 1996.

Selain ancaman pengadilan dan penjara, sejumlah aktivis mahasiswa juga harus menghadapi kemungkinan ancaman lain, yaitu berupa penculikan, teror fisik/mental, dan bahkan pembunuhan atas diri mereka. Kasus penculikan aktivis mahasiswa yang marak pada awal 1998 ini serta merebaknya teror mental/fisik melalui ancaman bom, telepon gelap, pelemparan batu, dan lain sebagainya merupakan bentuk ancaman nyata yang harus dihadapi oleh sejumlah aktivis mahasiswa di berbagai daerah. Bahkan dalam berbagai kasus, aktivis mahasiswa harus menerima pula bentuk kekerasan lain dari pihak birokrat kampus (rektor dan aparatnya) dalam bentuk sanksi akademik maupun pemecatan sebagai mahasiswa. Dengan demikian, risiko yang dihadapi oleh aktivis mahasiswa dapat dikatakan sangat besar dan berbahaya. Namun mengapa aktivis mahasiswa harus mengalami berbagai pengalaman buruk tersebut dalam memperjuangkan aspirasinya yang pada dasarnya

merupakan kristalisasi dari aspirasi yang berkembang di tengah masyarakat? Demikian pula, mengapa mereka bersedia menempuh risiko tersebut?

Keterlibatan (partisipasi) kelompok masyarakat tertentu dalam politik adalah suatu kewajiban dan hal yang lazim dalam suatu tatanan yang demokratis. Sebaliknya, dalam tatanan yang otoritarian, penguasa senantiasa cenderung membatasi ruang partisipasi rakyat. Dilihat dari sudut pandang sikap penguasa terhadap masyarakatnya (Kirkpatrick, 1982) secara garis besar tatanan otoritarian (kediktatoran) dapat dibedakan ke dalam dua kelompok besar, yaitu rezim totaliter dan rezim otokrasi tradisional yang oleh Wintrobe (1990: 849) disebut sebagai *tin-pot regime*.¹ Sebagaimana dinyatakan oleh banyak ahli politik seperti Arendt (1951), Hayek (1944), maupun Friedriech and Brzezinski (1965), ciri rezim totaliter secara umum nampak dalam upayanya memaksimalkan kekuasaan atas segenap penduduk yang berada di bawah kontrolnya. Hal ini berlainan dengan rezim *tin-pot* yang cenderung meminimalisasi biaya-biaya yang dibutuhkan untuk mempertahankan kekuasaannya. Bagi rezim *tin-pot*, kendali domi-

¹Rezim totaliter sendiri secara ringkas dicirikan dengan intervensi pemerintah yang massif ke dalam kehidupan sosial-ekonomi setiap warga negara, yang dimotivasi oleh tujuan-tujuan utopis serta terkadang diilhami oleh kediktatoran komunis. Sementara itu, rezim otokrasi tradisional atau kediktatoran *tin-pot* menurut Wintrobe (1990) dicirikan dengan sikap pemerintahan yang berkuasa yang tidak (terlalu) mengganggu kehidupan sosial-ekonomi rakyatnya dan hanya menekan rakyat sekadarnya saja demi melanggengkan kekuasaannya. Contoh dari tipe ini misalnya Samosa di Nikaragua, Shah Iran, Marcos, maupun Jenderal Noriega. Periksa dalam Kirkpatrick (1982).

nasi dan hegemoni terhadap rakyatnya tidak menjadi prioritas utama.²

Menilik perkembangan perpolitikan Orde Baru tampak bahwa corak totaliter sangat menonjol pada pemerintahan Orde Baru. Corak rezim totaliter tersebut terlihat dari sejumlah rekayasa dan penataan politik yang tujuannya meneguhkan dominasi dan hegemoni rezim atas rakyat. Dalam implementasinya corak tersebut mewujudkan dalam bentuk dominasi peran ABRI, birokratisasi dan sentralisasi pembuatan keputusan politik, pengelibatan partai-partai politik, campur tangan pemerintah dalam urusan partai politik, massa mengambang, monolitisasi interpretasi ideologi negara maupun konstitusi, serta inkorporasi lembaga non-pemerintah (Karim, 1998: 13). Sementara itu pengendalian dan kooptasi atas segala bentuk aktivitas berserikat masyarakat, baik profesional, fungsional, maupun kemasyarakatan, dan penegakan sejumlah peraturan yang memungkinkan intervensi negara dalam segenap urusan sosial-kemasyarakatan makin memperluas jangkauan pengaruh dan rentang kendali rezim otoriter Orde Baru. Ditambah lagi dengan argumen relativisme kebudayaan, sifat totalitarian rezim Orde Baru semakin tertengarai dalam kehidupan sosial-politik.

² Meskipun rezim *tin-pot* memiliki banyak sekali sumber daya untuk memperbesar kekuasaannya, biasanya sumber daya tersebut tidak akan digunakan baik untuk biaya represi maupun menjaga loyalitas, namun cenderung lebih mengarah untuk keperluan konsumsi dan pemuasan materi dari keluarga, pribadi pejabat/elit maupun kroni pendukungnya. Oleh karena itu rezim *tin-pot* tidak mempersoalkan kekuasaannya yang minimum sekalipun, asalkan selalu dapat mempertahankan kekuasaannya dengan biaya yang minimum juga.

Dalam upaya meneguhkan kekuasaan totalitarian tersebut, rezim Orde Baru memperlakukan pembatasan secara ketat terhadap kebebasan mengeluarkan pendapat, berserikat, dan berkumpul. Tidak terkecuali dalam upaya ini adalah pemasungan kehidupan kampus. Proses marginalisasi dan pengasingan civitas akademika dari urusan politik dapat dilakukan secara struktural maupun kultural. Birokratisasi dunia pendidikan tinggi, pengekan terhadap aktivitas politik kemahasiswaan, dan kooptasi terhadap sejumlah intelektual kampus yang kritis merupakan bagian dari berbagai cara untuk membungkam suara-suara kritis dari kalangan kampus.

Namun upaya kontrol terhadap kelompok masyarakat terdidik ini ternyata menghadapi perlawanan dan resistensi yang relatif kuat. Kaum intelektual ini dinyatakan oleh seorang pakar (Lewis Coser), sebagaimana dikutip oleh Budiman (1983: 144), sebagai orang-orang yang "... tidak pernah puas menerima kenyataan sebagaimana adanya ... Mereka mempertanyakan kebenaran yang berlaku pada suatu saat, dalam hubungannya dengan kebenaran yang lebih tinggi dan lebih luas". Bahkan seorang pakar lainnya (Julian Benda) secara khusus mengingatkan bahwa "mahasiswa sebagai kaum intelektual atau kelompok inteligensia tidak boleh hanya duduk termangu di menara gading apalagi mengkhianati rakyatnya sendiri". Dengan fungsi dan tanggung jawab moral yang seperti itulah maka tepat apa yang dinyatakan oleh pakar lainnya (Mannheim) bahwa "cendekiawan sebagai suatu kelompok merupakan semacam lapisan yang terapung bebas dalam masyarakat, tanpa pertalian dengan suatu kelas tertentu".

Lebih jauh lagi, kaum intelektual (termasuk mahasiswa) sebagai kelompok yang bebas, semestinya tidak akan menarik keuntungan sosial ataupun politis dari setiap aktivitasnya dalam menyuarkan suatu kepentingan. Intelektual diharapkan senantiasa memberikan penilaian yang kritis terhadap penyelewengan-penyelewengan dalam penyelenggaraan kekuasaan politik. Pesan-pesan kritis kelompok ini tidak hanya merupakan sumber koreksi bagi para pengelola kekuasaan politik, tetapi juga merupakan sumber yang dapat memperkuat posisi masyarakat dalam berhadapan dengan kekuasaan yang menyeleweng maupun yang secara berlebihan menerapkan kontrol terhadap rakyatnya sendiri (Legowo, 1994: 15). Dalam konteks seperti itu, legitimasi dari masyarakat atas perjuangan gerakan kelompok intelektual akan terbangun seiring dengan tiadanya kepentingan praktis apalagi yang sifatnya material/kebendaan. Sepanjang yang diperjuangkan adalah "kebenaran" dan merupakan bukti keberpihakan terhadap masyarakatnya, gerakan ini secara substansial merupakan gerakan moral.

Sebagai suatu kekuatan dan gerakan moral, merupakan suatu kewajiban apabila mahasiswa dan segenap civitas akademika yang masih memiliki komitmen terhadap kondisi masyarakatnya senantiasa menyikapi dan memberikan respons kritis terhadap pengelolaan kekuasaan yang menyeleweng. Pola kekuasaan yang totaliter-arbitrer sendiri pada dasarnya dapat menjadi faktor objektif yang menggairahkan aktivitas kritis kelompok intelektual ini. Menurut seorang pakar (Neil Smelser), sebagaimana dikutip oleh Ida (1998), faktor objektif merupakan kondisi-kondisi yang ber-

ada di luar diri/kelompok yang secara signifikan mempengaruhi pemikiran, sikap dan tindakan-tindakan para aktor dalam komunitas tersebut. Pengaruh luar ini akan merangsang kesadaran suatu kelompok/komunitas untuk menyikapi keadaan secara kritis. Apabila kesadaran tersebut kemudian termanifestasikan dalam pengorganisasian yang rapi, memiliki kekuatan jaringan di antara kelompok-kelompok yang setara, memiliki ideologi, serta memiliki konsep perjuangan yang jelas dan bisa dicapai, maka akan muncul kekuatan riil dalam dirinya.

Oleh karena itu, menginterpretasikan gerakan intelektual-mahasiswa sebagai suatu kegiatan politik praktis, terlepas dari definisi yang digunakan, seperti yang pernah diutarakan oleh mantan Mendikbud Wiranto Arismunandar jelas merupakan suatu kesalahan besar. Pemahaman sempit dengan maksud untuk mengontrol dan membatasi kegiatan moral tersebut merupakan indikasi lain dari corak totalitarian rezim Orde Baru yang ironisnya juga dilanggengkan oleh sejumlah "oknum" intelektual-birokrat.³ Dalam hal ini, kegiatan kaum intelektual menyuarkan aspirasi masyarakat, sebagaimana dinyatakan oleh Soemardjan (1998); tetap masih dalam koridor politik akademis, bukan politik praktis. Kedua konsep ini dapat dibedakan secara tegas satu dari yang lain.

³Tampaknya gertakan Wiranto, Arismunandar tersebut merupakan bagian lain dari penggemosan kekuatan mahasiswa yang semakin solid dan menemukan *platform* gerakan. Dengan gertakan itu dimaksudkan supaya mahasiswa secara politis menjadi jinak dan penurut, menerima dan mendukung pemerintah dalam segala hal. Kebijakan penjinakan politik (*political domestication*) ini tentunya tak lepas dari upaya rezim untuk menerapkan kontrol secara ketat atas segenap kekuatan di masyarakat. Periksa juga Buchori (1998).

Politik akademis dilakukan oleh para ilmuwan senior dan junior, bertempat di perguruan tinggi (universitas), berpangkal tolak dari ilmu (politik) dengan sikap yang secara politik netral, dan selalu mengingat etika akademis yang membuat pedoman rasional, objektif, dan terbuka. Dengan politik akademis ini para ilmuwan menggunakan ilmu politik untuk menyoroti kehidupan politik di dalam suatu masyarakat. Hasil kajian itu dapat dilengkapi dengan saran-saran yang dapat mengarah kepada perbaikan kehidupan masyarakat. Dengan demikian terbentuk jembatan antara dunia ilmu politik yang berada di lembaga perguruan tinggi dengan dunia politik praktis yang lapangan geraknya di luar kampus. Sementara itu politik praktis dilakukan di dalam masyarakat dan di lembaga-lembaga politik di luar kampus perguruan tinggi (universitas) oleh para pelaku politik yang di Indonesia tergabung dalam partai-partai politik. Tujuan politik praktis adalah untuk mendominasi keanggotaan di lembaga-lembaga perwakilan rakyat dan untuk menguasai pemerintahan.

Dengan pemahaman seperti di atas, semakin jelas posisi dan arti gerakan kaum intelektual kampus, khususnya gerakan mahasiswa akhir-akhir ini. Meskipun tuntutan yang muncul dari gerakan tersebut bersifat politis-kekuasaan, seperti penggantian kepemimpinan nasional, tujuan utama gerakan ini jauh lebih luas daripada sekadar pergantian pemimpin. Gerakan moral mahasiswa adalah untuk melakukan koreksi terhadap praktek-praktek pengelolaan kekuasaan yang sewenang-wenang yang terbukti melahirkan budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta efek-efek lain yang menyengsarakan masyarakat luas.

Gerakan Mahasiswa 1998: Strategi, Organisasi dan Mobilisasi

Gerakan mahasiswa di tahun 1998 ini memiliki kekhususan tersendiri dibandingkan dengan gerakan mahasiswa sebelumnya, khususnya dari segi strategi dan tema perjuangan. Secara umum gerakan mahasiswa tahun 1970-an berupa protes-protes mengenai masalah-masalah nasional seperti strategi pembangunan, peran modal asing, korupsi, maupun kebijakan di bidang pendidikan tinggi. Pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, gerakan mahasiswa marak lagi dengan mengangkat isu maupun permasalahan yang bersifat lokal, seperti kasus pengusuran tanah, kerusakan lingkungan hidup di tingkat lokal akibat industrialisasi, kasus-kasus korupsi di tingkat lokal, serta pembealaan terhadap kaum lemah. Aksi mahasiswa yang mengangkat isu nasional juga terjadi dalam kasus khusus, yaitu menolak undian berhadiah Porkas/SDSB.⁴

Gerakan mahasiswa di tahun 1998 sendiri mulai marak lagi menjelang Sidang Umum MPR 1998. Seiring dengan semakin memburuknya krisis ekonomi tanpa ada upaya perbaikan yang berarti, dan dengan agenda yang sudah pasti, yaitu memilih kembali Soeharto sebagai presiden untuk masa jabatan yang ketujuh kali, SU MPR 1998 mendapat kritikan keras dari kalangan perguruan tinggi. Meski di segenap penjuru tanah air kekuatan militer disiagakan untuk "mengamankan" jalannya proses SU MPR, di berbagai kampus mahasiswa tidak kehilangan nyali untuk menggelar

⁴Ulasan lebih lanjut mengenai hal ini lihat misalnya, Supriyanto (1998). Demikian juga dalam kaitannya dengan gerakan demokratisasi secara luas periksa Uhlin (1997).

mimbar-mimbar bebas dan demonstrasi menentang proses rekayasa politik tersebut. "Puncak" dari penentangan mahasiswa terhadap pemilihan kembali Soeharto terlihat ketika patung kertas Soeharto dibakar di Balairung Universitas Gajah Mada (UGM), Yogyakarta, pada demonstrasi besar-besaran tanggal 11 Maret 1998.⁵

Selepas proses SU MPR 1998, mahasiswa kembali mendapatkan "sumber daya" gerakan dari segi isu/permasalahan mengenai kabinet yang kurang mencerminkan kesungguhan pemerintah dalam mengatasi krisis ekonomi. Selain beberapa menteri dianggap tidak layak duduk dalam jabatannya, masalah nepotisme dalam susunan kabinet tersebut merupakan sasaran dari aksi-aksi mahasiswa.⁶ Melihat komposisi kabinet yang bagi banyak kalangan dinilai sebagai kabinet terburuk selama Orde Baru, keraguan akan kemampuan pemerintah mengatasi krisis ekonomi semakin besar. Bersamaan dengan itu, krisis kepercayaan yang sudah terjadi menjadi semakin parah, yang pada akhirnya memunculkan

⁵Peristiwa tersebut kemudian membawa akibat lebih jauh pada beberapa aktivis dan sejumlah civitas akademika yang kebetulan terlibat dalam aksi tersebut. Selain dimintai keterangan oleh pihak aparat keamanan, beberapa pembicara dari kalangan dosen "dihimbau" untuk tidak meneruskan aktivitas mereka dalam aksi-aksi mahasiswa. Bahkan isu penculikan terhadap aktivis mahasiswa sempat santer beredar.

⁶Beberapa nama menteri yang menjadi sasaran kritik mahasiswa dan masyarakat pada umumnya antara lain Menteri Sosial Siti Hardiyanti Rukmana; Menperindag Mohammad "Bob" Hassan; Menteri Pangan, Hortikultura, dan Obat Haryanto Dhanu-tirto; Menteri Pariwisata, Seni dan Budaya Abdul Latief; Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Wiranto Arismunandar; dan Menteri Pertanian Yustika Baharsyah (istri Menteri Pertanian Kabinet Pembangunan VI).

sikap skeptis terhadap pemerintahan Soeharto hasil SU MPR 1998.

Keraguan masyarakat luas, dan khususnya mahasiswa semakin nyata ketika sejumlah menteri mulai mengeluarkan pernyataan maupun kebijakan yang kontroversial, simpang siur, dan membingungkan, seperti kebijakan di sektor keuangan yang hanya berlaku beberapa hari, pernyataan kontroversial Mendikbud mengenai aksi-aksi mahasiswa, pernyataan tipikal birokrat feodal berwawasan agraris yang "menganjurkan" mahasiswa menjadi petani terlebih dulu apabila ingin berdialog dengan presiden. Selain itu, rangkaian kebijakan "kari-tatif" ala sinterklas dengan membagi makanan gratis bagi pekerja yang terkena PHK, pernyataan bahwa monopoli itu diperbolehkan, sampai dengan munculnya kebijakan menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) dan tarif dasar listrik (TDL) segera menyulut berbagai reaksi negatif dari seluruh lapisan masyarakat.

Menyikapi perkembangan yang semakin memburuk tersebut, aksi-aksi mahasiswa semakin meluas di seluruh penjuru Nusantara, meskipun kontrol dan sikap aparat keamanan lebih represif. Model aksi yang sebelumnya lebih banyak dilakukan di dalam kampus dengan orasi-orasi mimbar bebas maupun dengan aksi mogok makan, mulai menarik dukungan masyarakat luas dan membentuk *platform* gerakan terutama ketika pemerintah tidak mau berkompromi atas tuntutan penundaan kebijakan menaikkan harga BBM dan TDL. *Platform* berupa gerakan massa yang melibatkan mahasiswa dan masyarakat luas mulai diterapkan dengan semakin seringnya aksi-aksi turun ke jalan. Meskipun pada mulanya menghadapi per-

lawanannya yang sengit dari aparat keamanan, bahkan bentrokan-bentrokan tidak dapat dihindari, keberanian mahasiswa yang didukung oleh sebagian besar civitas akademika justru semakin besar.

Aksi-aksi mahasiswa turun ke jalan tersebut makin hari ternyata makin membesar dan meluas. Pergeseran strategi gerakan ini pada dasarnya merupakan indikasi bahwa gerakan mahasiswa telah menemukan *platform* gerakan dan nilai operasional yang makin tegas dan jelas. Apabila sebelumnya himbuan ABRI supaya mahasiswa tetap di dalam kampus termasuk ajakan dialog yang diprakarsai ABRI masih dituruti dan dihargai mahasiswa, maka pada saat kenaikan BBM dan TDL dipaksakan pemerintah, ambang toleransi mahasiswa terhadap tindakan persuasif pemerintah maupun ABRI menjadi menurun. Akibatnya, pola aksi-aksi mahasiswa bergeser dari tataran penyadaran ke tataran gerakan struktural yang massif. Pergeseran pola aksi tersebut merupakan eskalasi strategi yang biasa terjadi dalam suatu gerakan sosial.

Secara garis besar, ada tiga macam strategi yang lazim ditempuh dalam suatu gerakan sosial, termasuk di dalamnya gerakan mahasiswa (McCarthy, 1996: 1072). *Pertama*, melakukan *public education* untuk mengentengahkan kondisi-kondisi sosial kepada masyarakat umum melalui mobilisasi kesepakatan-kesepakatan. Dalam hal ini pencermatan atas berbagai kondisi sosial yang merugikan masyarakat umum diharapkan akan menghasilkan beberapa tema sentral gerakan. Kesepakatan yang membuahkan tema-tema gerakan ini kemudian disebarluaskan dan disosialisasikan kepada masyarakat umum sehingga pada waktunya akan men-

jadi isu publik. Apabila proses ini berhasil, tidak saja masyarakat akan semakin sadar dengan kondisi-kondisi sosial, tetapi juga telah memiliki nilai dasar gerakan, yaitu memperjuangkan isu-isu publik tersebut.

Kedua, melakukan *direct service* kepada setiap korban maupun yang dirugikan dari kondisi sosial yang ada. Melalui strategi empati ini dan atas alasan kemanusiaan, diharapkan dapat menarik pelibatan masyarakat umum lainnya secara lebih luas dalam menyikapi permasalahan sosial yang ada.

Ketiga, upaya melakukan perubahan struktural, termasuk di dalamnya adalah perubahan hukum/peraturan-peraturan, penggantian penguasa maupun rezim. Dalam upaya ini terkadang melibatkan penggunaan *un-ruly tactics* (taktik-taktik yang tidak semestinya) seperti pendudukan area tertentu, boikot, mobilisasi massa besar-besaran, unjuk rasa marathon, dan lain sebagainya.

Pilihan atas strategi gerakan tersebut jelas membawa konsekuensi pada masalah pengorganisasian gerakan. Pengorganisasian aksi-aksi keprihatinan di dalam kampus-kampus dengan massa yang relatif homogen tentu lebih sederhana daripada aksi-aksi bersama di luar kampus, apalagi untuk jangka waktu yang lama. Aksi-aksi mahasiswa sendiri pada mulanya (sebelum SU MPR 1998) cenderung lebih banyak diorganisasi secara spontan, tidak permanen, berlingkup intern kampus, dan tidak dirancang untuk memobilisasi massa dalam jumlah besar. Hal ini setidaknya terlihat dari lemahnya daya persuasif gerakan terhadap kelompok mahasiswa yang selama ini sebagian besar apolitis, sedikitnya keterlibatan civitas akademika, dan masih adanya keraguan mengenai apa yang menjadi inti tuntutan. Meskipun

tuntutan menolak Soeharto sering terdengar, tetapi karena masih kurang jelas siapa yang layak menjadi presiden, isu ini belum mampu merapatkan barisan mahasiswa dalam satu gerakan. Pada periode ini dari segi kuantitas, mahasiswa yang mengikuti aksi maupun demonstrasi lebih sedikit dibandingkan dengan yang tidak mengikuti maupun yang hanya sekadar menonton.

Seiring dengan meningkatnya ketidakpuasan di kalangan elit semenjak pembentukan Kabinet Pembangunan VII, sementara krisis ekonomi juga semakin parah, aksi-aksi mahasiswa terlihat semakin intensif dan massif. Di tiap perguruan tinggi besar hampir tiap hari silih berganti terjadi aksi-aksi mahasiswa yang semakin membesar kuantitas pesertanya. Dalam periode ini jaringan-jaringan aksi mahasiswa di tingkatan lokal dan nasional mulai terbentuk dan menunjukkan keberadaannya.⁷ Di Jakarta misalnya, kegiatan aksi bersama yang dikoordinasi oleh forum-forum komunikasi antarkelompok mahasiswa (formal maupun non-formal) dari berbagai perguruan tinggi semakin sering terjadi.⁸

⁷Di tingkatan nasional misalnya terbentuk Komite Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) yang ternyata kemunculan dan aktivitasnya di beberapa daerah mendapat respons yang beragam. Misalnya, di Yogyakarta setelah terjadinya peristiwa bentrokan mahasiswa dengan aparat keamanan di daerah Mrican (dekat kampus Universitas Sanata Dharma) dan kemudian menimbulkan kerusakan di seputar daerah tersebut, aksi yang diklaim dimotori oleh KAMMI sempat "digugat" oleh aksi tandingan yang dimotori oleh Liga Mahasiswa Muslim Yogyakarta (LMMY).

⁸Forum-forum yang secara efektif menjadi tempat koordinasi aktivitas demonstrasi mahasiswa di Jakarta adalah FKSMJ dan Forum Kota. Di luar forum tersebut, memang terdapat banyak forum maupun gerakan yang melibatkan spektrum peserta lebih

Aksi-aksi bersama dan kristalisasi *platform* gerakan semakin mendapatkan momentum dan "sumber daya" semangat gerakan setelah peristiwa tewasnya empat mahasiswa Trisakti yang tertembak di dalam kampusnya ketika aksi mereka sudah usai. Peristiwa tersebut bukan saja memicu kemarahan dan menumbuhkan solidaritas di kalangan mahasiswa, tetapi juga mengundang reaksi keras dari kalangan elit yang menyesalkan kejadian tersebut yang secara terbuka semakin mempertegas dukungan terhadap gerakan mahasiswa, dan membuat gerakan mahasiswa mendekati titik ekstrem. Bentrokan dengan aparat keamanan terjadi di sejumlah daerah ketika mahasiswa melakukan aksi solidaritas atas gugurnya pahlawan reformasi tersebut. Lebih dari itu, gugurnya empat mahasiswa tersebut memancing reaksi massa yang menciptakan suasana kondusif bagi terjadinya huru-hara terbesar dalam sejarah republik kita pada tanggal 13 dan 14 Mei 1998 di Jakarta dan sekitarnya, dan juga di Solo.

Gerakan mahasiswa pasca peristiwa Trisakti, khususnya di Jakarta yang semakin mendapatkan dukungan nyata dari berbagai kalangan elit, berhasil memobilisasi mahasiswa dalam jumlah besar untuk menduduki gedung DPR/MPR. Demikian pula, mobilisasi dukungan logistik dari masyarakat luas mengalir tak terbandung sehingga konsumsi bagi mahasiswa yang menduduki gedung DPR/MPR tercukupi. Model pendudukan

luas lagi, tidak terbatas hanya dari kalangan mahasiswa saja seperti Gerakan Sarjana Jakarta (GSJ), Masyarakat Profesional untuk Demokrasi (MPD), Solidaritas Profesional Untuk Reformasi (SPUR) dan lain sebagainya. Uraian singkat yang cukup komprehensif mengenai gerakan mahasiswa dan pengorganisasiannya dapat dilihat pada reportase *Kompas*, 31 Mei 1998.

gedung ini kemudian dengan cepat menyebar ke berbagai daerah, dan semakin membuat solid gerakan mahasiswa. Klimaks pendudukan gedung DPR/MPR oleh gerakan reformasi mahasiswa adalah berhentinya Soeharto dari tampuk kepresidenan pada tanggal 21 Mei 1998 yang serta merta mengangkat Wapres B.J. Habibie menjadi Presiden RI yang ketiga. Meskipun telah berhasil membuat Soeharto mundur sebagai presiden, sebagian mahasiswa masih mempersoalkan proses pengangkatan B.J. Habibie menjadi Presiden dan khususnya sifat pemerintahannya yang tidak lain adalah kelanjutan dari rezim Orde Baru minus Soeharto.

Gerakan Mahasiswa dan Masa Depan Politik Indonesia: Antara Instabilitas dan Eksperimentasi

Memperhatikan berbagai kecenderungan aksi-aksi mahasiswa selama ini, tampaknya model gerakan populis akan terus berlanjut sampai ada suatu fase baru perpolitikan dan perekonomian Indonesia yang lebih baik. Kriteria fase baru yang lebih baik tentu bersifat relatif, dan tetap tidak akan menghentikan gerakan moral yang dilakukan mahasiswa selama ini, apalagi dengan perkembangan politik pasca turunnya Soeharto yang penuh dengan euphoria dan retorika dari sebagian kalangan elit dan politisi yang sekadar ingin memanfaatkan gerakan mahasiswa. Ada kecenderungan kuat bahwa para "bunglon politik" dan "pahlawan reformasi kesiangan" ingin menggunakan momentum perubahan untuk sekadar menarik keuntungan politik. Kecenderungan seperti ini tampaknya akan menjadi catatan tersendiri bagi mahasiswa dalam menyikapi perkembangan ke depan.

Secara umum, perpolitikan Indonesia untuk beberapa waktu ke depan akan mengarah pada beberapa kecenderungan berikut. *Pertama*, politik akan diwarnai dengan euphoria dan retorika seputar masalah hak-hak politik yang selama ini terabaikan, khususnya menyangkut kemerdekaan untuk berseikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Saling berlomba mendirikan partai baru adalah salah satu contohnya, di samping munculnya upaya beberapa pihak untuk mulai menciptakan hegemoni wacana publik dengan rekayasa interpretasi dan disinformasi atas perkembangan politik yang terjadi.⁹

Kedua, politik *machtvoorning* kembali menggejala semakin intensif, khususnya dengan memanfaatkan suasana ketidakpastian politik di waktu-waktu mendatang. Penggalangan kekuatan politik melalui pembinaan dan mobilisasi sumber daya dukungan mulai dilakukan secara intensif oleh beberapa kelompok yang memang pada dasarnya hanya bertujuan untuk menguasai perpolitikan Indonesia. Hal ini tidak saja dilakukan oleh para pendukung pemerintahan saat ini yang masih lemah legitimasinya, tetapi juga dari kekuatan-kekuatan baik di dalam elit rezim maupun elit oposisi.

⁹Dalam hal ini pernyataan-pernyataan dari beberapa elit politik nasional yang mencoba meyakinkan masyarakat akan tidak perlunya Sidang Istimewa MPR secepatnya dengan dalih bahwa keputusan sidang tersebut hanya akan memunculkan tokoh-tokoh lama dari jamannya Soeharto merupakan salah satu contohnya. Pernyataan seperti itu jelas ditujukan untuk menguatkan dukungan terhadap pemerintahan Habibie yang pada dasarnya juga produk pemerintahan Soeharto dan bahkan Habibie sendiri secara terbuka pernah menyatakan Soeharto merupakan profesor politiknya. Demikian pula dengan penggunaan simbol-simbol agama untuk kepentingan mendukung pemerintahan Habibie merupakan bentuk lain rekayasa disinformasi dan insinuasikan terhadap kekuatan masyarakat yang menginginkan reformasi secara total.

Ketiga, politik akan cenderung mengarah dari satu ekstrem ke ekstrem yang lain. Polarisasi ideologis dan kepentingan semakin menguat dan terkristal sehingga pendekatan-pendekatan tradisional-primordial yang mulai diterapkan oleh beberapa kelompok akan sangat mempengaruhi dinamika politik di tingkatan *grass roots*. Beberapa segmen masyarakat yang makin terpojok dan menderita karena krisis ekonomi saat ini akan lebih mudah dimobilisasi oleh elit yang berorientasi kekuasaan dengan "imbalan" yang relatif murah. Keadaan ini jelas mengindikasikan akan munculnya ketegangan yang akut di tingkatan *grass roots*, sehingga untuk beberapa waktu ke depan tampaknya stabilitas akan sulit ditegakkan.

Keempat, politik reformasi yang diperjuangkan oleh kekuatan mahasiswa akan menghadapi sejumlah dilema dan kendala. Seperti yang dilihat oleh Hikam sebagaimana dimuat dalam Harian Ekonomi Neraca (4 Juni 1998) misalnya, kaum reformis (gerakan reformasi) sudah terbelah dalam dua kelompok. Kelompok pertama tetap konsisten menuntut reformasi menyeluruh, yakni merombak seluruh sistem dan format ekonomi, politik dan hukum. Kelompok kedua berpendapat bahwa pengunduran diri Soeharto merupakan target utama dan selanjutnya proses reformasi dilakukan secara bertahap. Pendapat kelompok pertama jelas mengarahkan gerakan reformasinya tidak sebatas pada pergantian kepemimpinan nasional, khususnya presiden, tetapi adalah perubahan rezim otoritarian-totaliter menjadi rezim yang demokratis.¹⁰ Sebab, pergantian presiden be-

lum tentu berarti perubahan rezim pemerintahan. Perbedaan pandangan tersebut mewakili pula dua arus visi mengenai reformasi. Visi pertama adalah bahwa reformasi politik hanya bermakna bila mencakup perubahan politik secara mendasar. Visi kedua memaknai reformasi hanya pada perubahan figur kepemimpinan dalam pelembagaan politik dan pemberian konsesi-konsesi tertentu terhadap tuntutan rakyat.

Kelima, interaksi saling mempengaruhi antarkekuatan politik, termasuk di sini peran sopol ABRI akan sangat mempengaruhi proses reformasi politik. Pembahasan berbagai strategi, konsep, maupun perundang-undangan di bidang politik sebagai upaya sistematis untuk menciptakan tatanan yang demokratis akan menjadi arena kontestasi yang melibatkan kekuatan di tingkat *grass roots*. Demikian pula, sikap ABRI yang sampai saat ini belum begitu jelas menentukan pilihan perannya, tentu akan mudah mengubah konstelasi politik karena setiap kekuatan akan selalu menyesuaikan kalkulasi politiknya dengan peran yang diambil ABRI. Bagi ABRI sendiri sebagaimana pernah dinyatakan oleh Sjafei (1997), dalam menghadapi proses transisi kepemimpinan nasional dan tentunya proses reformasi politik, sebetulnya hanya tersedia dua peran, yaitu sebagai pengelola tunggal proses tersebut atau sebagai fasilitator semata. Kedua pilihan tersebut tentu didasarkan pada

¹⁰ Lebih jauh Hikam menyatakan bahwa kelompok pertama melihat turunnya Presiden Soeharto sebuah *milestone* yang bukan lantas berarti sebagai

penyelesaian tuntas. Karena itu, berkompromi dengan rezim penggantinya merupakan tindakan yang tidak bisa dipertanggungjawabkan secara legal, politik, dan moral. Sementara itu kelompok kedua memandang bahwa berkompromi dengan pemerintahan Habibie menjadi beralasan karena ia memiliki legitimasi konstitusional walaupun masih diragukan oleh sementara pihak.

realitas bahwa bagaimanapun ABRI masih tetap dipandang sebagai kekuatan riil yang solid dan mampu berdiri di atas semua kelompok yang ada. Demikian pula pilihan yang pasti terhadap peran tersebut tentu akan membawa konsekuensi dan implikasi yang lebih luas dalam perpolitikan Indonesia untuk beberapa waktu ke depan yang sangat kritis ini.

Mempertimbangkan berbagai kecenderungan tersebut, tantangan ke depan bagi gerakan mahasiswa tampaknya akan semakin berat. Tidak saja gerakan mahasiswa harus menghadapi perpecahan di kalangan mereka sendiri, tetapi pengaruh "kekuatan eksternal" akan menjadi dilema bagi gerakan mahasiswa sendiri.¹¹ Kejernihan dalam melihat perkembangan dan dengan format pengorganisasian yang menjauhkan diri dari kecenderungan klaim penokohan setidaknya akan membantu mahasiswa dalam menyikapi perkembangan yang terjadi. Dengan model gerakan yang egaliter, tanpa ada pretensi dari masing-masing aktivis untuk menjadi tokoh gerakan, gerakan mahasiswa masih akan mendapatkan legitimasi moral dan dukungan dari masyarakat luas. Meskipun hal ini tetap tidak menutup kemungkinan gerakan mahasiswa berhadapan dengan usaha-usaha eksperimen politik yang dilakukan oleh kekuatan-kekuatan di

tingkatan infrastruktur politik untuk kepentingan politik praktis.

Penutup

Prospek dan perkembangan politik dan ekonomi Indonesia untuk beberapa waktu ke depan tampaknya akan suram. Memburuknya krisis ekonomi secara paralel tentu mempengaruhi memburuknya pula situasi politik, bahkan tidak tertutup kemungkinan sampai pada suatu kondisi krisis politik yang terbuka, eksplosif, dan berlarut-larut. Dalam keadaan seperti ini, rakyat kecil merupakan bagian besar dari masyarakat yang akan selalu paling merasakan penderitaan. Untuk itu, pencermatan atas situasi dan kejernihan dalam memilih arah, strategi dan tuntutan perjuangan dari kalangan mahasiswa akan sangat membantu mempercepat proses perbaikan ekonomi dan politik, serta yang terpenting menghindarkan bangsa ini dari kemunduran politik (*political decay*) yang sangat mengancam eksistensi negara kesatuan. Janganlah sampai gerakan moral mahasiswa ini dinodai oleh kepentingan politik praktis sehingga memunculkan gugatan publik: *quo vadis* gerakan mahasiswa?

KEPUSTAKAAN

¹¹Indikasi adanya pengaruh kekuatan eksternal dalam gerakan mahasiswa pasca naiknya Habibie menjadi presiden setidaknya dapat terlihat dari adanya aksi dukungan secara "vulgar" oleh sekelompok kecil mahasiswa yang mengatasnamakan Kelompok Kerja Forum Studi Mahasiswa (Fostum) UMB terhadap pemerintahan Habibie sampai tahun 2003, sesuatu yang terasa janggal dilakukan oleh mahasiswa pro-reformasi pada umumnya yang bebas dari kepentingan politik praktis. Periksa *Suara Pembaruan*, 8 Juni 1998.

- Buchori, Mochtar. (1998). "Practical Politics Not for Students?" *The Jakarta Post*, 14 April.
- Budiman, Arief. (1983). "Peran Mahasiswa Sebagai Intelektual," dalam Aswab Mahasin dan Ismed Natsir (penyunting), *Cendekiawan dan Politik* (Jakarta: LP3ES).
- Friedrich, Karl and Zbigniew Brzezinski. (1965). *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Cambridge: Harvard University Press).

- Hannah Arendt, Hannah. (1951). *The Origins of Totalitarianism* (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich).
- Hayek, Friedrich. (1944). *The Road to Serfdom* (Chicago: University of Chicago Press).
- Ida, Laode. (1998). "Gerakan Mahasiswa dan 'Kekuatan Eksternal'," *Suara Karya*, 13 April.
- Karim, M. Rusli. (1998). "Peluang dan Hambatan Demokratisasi", *Analisis CSIS*, No. 1, Th. XXVII.
- Kirkpatrick, Jeane. (1982). *Dictatorship and Double Standards: Rationalism and Realism in Politics* (New York: Simon & Schuster).
- Legowo, Tommi. (1994). "Demokratisasi: Refleksi Kekuasaan yang Transformatif," *Analisis CSIS*, No. 1, Th. XXIII.
- McCarthy, John D. (1996). "Resource Mobilization by Local Social Movement Organizations", *American Sociological Review*, Vol. 61, No. 6.
- Sjafei, Theo. (1997). "ABRI dan Format Politik Indonesia di Era Globalisasi: Tinjauan Atas Peran Politik ABRI Pasca Pemilu 1997", makalah seminar *Format Politik Pasca Pemilu 1997* yang diadakan oleh Lembaga Kajian Pranata Sosial di Jakarta, 14 Agustus.
- Soemardjan, Selo. (1998). "Politik Akademis dan Politik Praktis", *Kompas*, 14 April.
- Supriyanto, Didik. (1998). *Perlawanan Pers Mahasiswa: Protes Sepanjang NKK/BKK* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan).
- Uhlen, Anders. (1997). *Indonesia and the "Third Wave of Democratization": The Indonesian Pro-Democracy Movement in A Changing World* (New York: St. Martin's Press).
- Wintrobe, Ronald. (1990). "The Tinpot and the Totalitarian: An Economic Theory of Dictatorships", *American Political Science Review*, Vol. 84, No. 3, September: 849.

Dari Kabinet Pembangunan VII ke Kabinet Reformasi Pembangunan dan Tuntutan *Clean Government*

I Made Leo Wiratma

Salah satu tuntutan dari proses reformasi adalah terbentuknya suatu kabinet yang bersih sebagai langkah nyata menuju kehidupan yang lebih demokratis. Namun baik Kabinet Pembangunan (KP) VII maupun Kabinet Reformasi Pembangunan (KRP) nampaknya kurang atau bahkan tidak merespons tuntutan tersebut. Meskipun KRP telah mencoba mengakomodasi tuntutan masyarakat dan tercermin dalam kebijakan yang akan ditempuh, namun profil KRP sendiri tidak menggambarkan usaha yang sungguh-sungguh untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Selain itu, KRP masih menghadapi berbagai persoalan seperti keabsahan keberadaannya sehingga semakin mengurangi legitimasi yang pada akhirnya tidak memperoleh kepercayaan dari masyarakat. Presiden yang mempunyai kekuasaan begitu besar tidak lagi dapat diharapkan "kehendak dan budi baik"-nya untuk memimpin proses reformasi yang sesungguhnya. Untuk itu, perlu dilakukan institusionalisasi langkah-langkah reformasi sistem politik yang konsekuen sehingga menghasilkan suatu tertib politik demokrasi guna menggantikan faktor "kehendak dan budi baik" Presiden dan selanjutnya dapat menciptakan dan memelihara suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa, egaliter dan transformatif.

Pendahuluan

SEJAK awal terbentuknya, banyak kalangan memprediksi bahwa Kabinet Pembangunan (KP) VII tidak akan responsif terhadap perkembangan politik di tanah air, khususnya terhadap tuntutan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Terlihat memang bahwa pemerintah cenderung mempertahankan *status-quo*, atau dengan kata lain menolak melakukan pembaruan atau reformasi. Tuntutan untuk membentuk suatu

kabinet yang relatif bersih dengan kebijakan yang terarah kepada usaha dan/atauantisipasi untuk mengatasi krisis ekonomi dan politik kurang, dan bahkan tidak tercermin dari profil dan komposisi personalia, dan tugas-tugas pokok KP VII. Setelah peristiwa berdarah yang ditandai dengan tewasnya empat mahasiswa Universitas Trisakti pada 12 Mei 1998 dan kerusuhan massa dua hari kemudian, Presiden Soeharto mencoba melunak dan bermaksud *me-reshuffle* KP VII dengan membentuk Kabinet Reformasi untuk menjawab tuntutan masyarakat. Akan

tetapi, usaha itu gagal karena masyarakat terlanjur tidak percaya. Di bawah tekanan mahasiswa dan tokoh-tokoh masyarakat, H.M. Soeharto akhirnya mengundurkan diri, dan B.J. Habibie menggantikannya sebagai Presiden Republik Indonesia.

Pembentukan Kabinet Reformasi Pembangunan (KRP) oleh Presiden Habibie, dalam situasi dan kondisi yang makin buruk, nampaknya tidak cukup meyakinkan sebagai jawaban atas tuntutan reformasi. Gaung tuntutan masyarakat tentang perlunya pemerintahan yang bersih dan mampu membawa bangsa ini keluar dari krisis tetap mengema. Telaah ini mencoba mencermati efek tuntutan atas pemerintahan yang bersih terhadap pembentukan KP VII, dan KRP. Pertanyaannya adalah sejauh mana kedua kabinet itu mencerminkan respons rezim berkuasa terhadap tuntutan *clean government* yang makin kuat berkembang sebagai akibat dari krisis ekonomi dan politik yang berkepanjangan.

Profil dan Kebijakan

Pembentukan sebuah kabinet di Indonesia secara substansial tidak dapat dilepaskan dari sistem politik yang berlaku dan instrumen yang menjadi acuan pelaksanaannya. Sistem politik bersifat sentralistis, sementara instrumen pelaksanaannya bersifat kooptif, cenderung manipulatif dan *dependent* kepada kekuasaan pusat. Beberapa instrumen yang sangat berpengaruh terhadap proses pembentukan kabinet adalah UU tentang Pemilu, UU tentang Parpol dan Golkar serta UU tentang Susunan dan Kedudukan DPR/MPR. UU Pemilu, meski mencantumkan asas LUBER, belum merupakan jaminan bagi terselenggaranya Pe-

milu yang *fair*, jujur dan adil. Pemilu yang tidak *fair*, hanya menghasilkan bias politik, artinya hasil yang dicapai tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang sesungguhnya. Dan hasil inilah yang selama ini ditelurkan oleh Pemilu Indonesia. Demikian pula pembatasan jumlah partai seperti yang diatur dalam UU Parpol dan Golkar mengingkari asas kebebasan untuk berserikat dan berkumpul serta kebebasan menyampaikan pendapat (aspirasi). Sementara UU Susduk DPR/MPR yang memformulasi begitu banyak pengangkatan dalam keanggotaan lembaga tinggi dan tertinggi negara tidak mencerminkan asas rakyat berdaulat dalam kehidupan demokrasi. Dengan demikian, meskipun berlangsung secara faktual, Pemilu sebenarnya cacat secara politik karena sarat dengan distorsi dan/atau rekayasa sehingga hasilnya kurang mencerminkan aspirasi rakyat yang sesungguhnya. Cacat Pemilu berarti menghasilkan DPR dan MPR yang cacat pula, yang selanjutnya menghasilkan keputusan-keputusan yang cacat secara politis.

Kabinet Pembangunan VII adalah salah satu hasil dari sistem dan instrumen politik di atas. Meski pembentukannya memenuhi mekanisme konstitusional, KP VII sebenarnya membawa cacat politik. Sementara itu, KRP yang pada dasarnya merupakan kelanjutan dari KP VII, selain mempunyai bawaan cacat politik, pembentukannya mengandung kontroversi konstitusional. Inti kontroversi terletak pada masalah absah tidaknya jabatan kepresidenan yang diemban oleh B.J. Habibie.

¹Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan: "Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis

Sosok KRP tidak banyak berbeda dengan KP VII. Komposisi yang ditampilkan oleh kedua kabinet nampak beragam dari sisi latar belakang profesi dan sosial personalia anggota kabinet. Keduanya sarat dengan unsur militer (ABRI), birokrat dan kalangan akademisi. Pelibatan unsur ABRI dalam kedua kabinet dibandingkan dengan kabinet-kabinet sebelumnya semakin berkurang (lihat Tabel 1). Tetapi kedua kabinet berbeda dalam melibatkan unsur etnis, swasta, LSM dan politisi. Dalam KP VII terdapat seorang menteri berasal dari etnis Cina dan sekaligus berprofesi pengusaha (konglomerat) yang tidak terdapat dalam KRP. Sementara itu, KRP melibatkan se-

waktunya". Tidak terdapat penjelasan sedikit pun tentang pasal ini, kecuali dinyatakan telah jelas. Dari sinilah muncul dua tafsir. *Pertama*, tafsir yang menyatakan bahwa seiring dengan penggantian Presiden berdasarkan pasal ini, maka hak, wewenang dan tanggung jawab (termasuk menjadi Mandataris MPR) yang melekat pada diri Presiden yang digantikan secara otomatis berpindah ke tangan Wakil Presiden. Jadi pergantian Presiden dari H.M. Soeharto ke B.J. Habibie itu sah dan sesuai dengan konstitusi. *Kedua*, tafsir yang menyatakan bahwa pelimpahan hak, wewenang dan tanggung jawab Presiden kepada penggantinya tidak serta merta melimpahi Mandataris MPR. Presiden yang berhenti atau mengundurkan diri harus mengembalikan mandatnya kepada MPR, dan MPR harus menebak mandat yang telah diberikan kepada Presiden yang berhalangan tetap, baik karena meninggal dunia, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Jadi bila seorang Presiden/Mandataris MPR karena suatu hal menjadi berhalangan tetap tidak dibenarkan memberikan atau melimpahkan mandat yang diterimanya dari MPR tersebut kepada orang lain. Atas alasan ini, pergantian Presiden dari Soeharto ke Habibie harus ditindaklanjuti dengan pelaksanaan Sidang Istimewa MPR guna membuat Ketetapan MPR baru untuk menebak mandat dari Soeharto dan memberhentikannya dari jabatan Presiden, serta mengangkat Habibie sebagai Presiden dan Mandataris MPR. Oleh karena itu, KRP yang dipimpin Habibie pun belum sah menurut konstitusi.

Tabel 1

PROPORSI ANGGOTA ABRI DALAM KABINET SELAMA ORDE BARU & KRP

| | | | | |
|-------------------------------|---|----|---|--------|
| Kabinet Ampera I | : | 12 | = | 44,44% |
| Kabinet Ampera II | : | 9 | = | 39,13% |
| Kabinet Pembangunan I | : | 6 | = | 26,08% |
| Kabinet Pembangunan II | : | 6 | = | 24,00% |
| Kabinet Pembangunan III | : | 14 | = | 46,66% |
| Kabinet Pembangunan IV | : | 17 | = | 42,50% |
| Kabinet Pembangunan V | : | 13 | = | 31,70% |
| Kabinet Pembangunan VI | : | 10 | = | 24,39% |
| Kabinet Pembangunan VII | : | 6 | = | 16,66% |
| Kabinet Reformasi Pembangunan | : | 6 | = | 17,64% |

Sumber: Diolah dari Djamily (1986) dan beberapa surat kabar.

orang menteri dari unsur LSM yang tidak ditampilkan oleh KP VII. Dalam melibatkan unsur politisi, KRP nampak lebih lengkap daripada KP VII. KRP memasukkan perwakilan dari Papol dan Golkar, sementara KP VII hanya melibatkan politisi dari kalangan Golkar.

Pelibatan etnis Cina dan kalangan swasta dalam KP VII, dan pelibatan unsur swasta ("pribumi"), LSM dan politisi papol dalam KRP, nampaknya merupakan respons terhadap tuntutan masyarakat yang menginginkan komposisi kabinet yang mencerminkan pluralitas masyarakat. Oleh karena itu, dari sisi pluralitas sosial, kedua kabinet dapat dikatakan relatif memadai. Tetapi nampaknya akseptabilitas kabinet tidak semata-mata ditentukan oleh refleksi pluralitas sosial, tetapi juga oleh faktor-faktor lain yang bersifat faktual terhadap tuntutan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Bersih dalam pengertian personalia kabinet bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Berwibawa dalam pengertian personalia kabinet mempunyai kapasi-

tas dan kemampuan sesuai dengan bidang tugas yang diembannya. Baik KP VII maupun KRP dinilai kurang dapat memenuhi tuntutan tersebut. Kedua kabinet nampak mencampuradukkan antara tokoh-tokoh yang dinilai "bersih dan berwibawa", dan tokoh-tokoh yang mempunyai *track-records* bermasalah. Campuran antara tokoh bersih dan bermasalah dapat menimbulkan keraguan publik.

Sebagian besar personalia KRP berasal dari KP VII yang dinilai kurang memba-wa aspirasi reformasi, bahkan cenderung mempertahankan *status-quo*. Sementara itu juga, beberapa personalia lain dalam KRP dianggap tidak mewakili aspirasi demokrasi karena terlibat dalam tragedi 27 Juli 1996. Tim ekonomi KRP pun tidak banyak berbeda dari tim ekonomi KP VII yang justru dinilai kurang menampilkan sosok yang cocok untuk berhadapan dengan krisis.²

Akseptabilitas kabinet juga ditentukan oleh kesungguhan untuk menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi, yang dapat dilihat dari kebijakan (*policy*) kabinet/pemerintah. Terlepas dari model yang digunakan dalam pembuatan *public policy* (model elit, kelompok, kelembagaan, proses, rasialisme, inkrementalisme, sistem), setidaknya terdapat dua hal pokok yang perlu dipertimbangkan pemerintah dalam merumuskan kebijakan, yakni: *pertama*, *respons-*

iveness, yaitu perhatian terhadap masalah dan tuntutan masyarakat. *Kedua*, *effectiveness*, yaitu perhatian terhadap pencapaian tujuan atau apa yang dikehendaki (Syafiie, 1997: 74-77). Dalam hal yang pertama dapat dipertanyakan, seberapa jauh pemerintah memperhatikan kritik dan saran masyarakat sebagai masukan (*input*) sekaligus upaya mengakomodasi aspirasi masyarakat. Sementara dalam hal yang kedua dapat dipertanyakan, seberapa efektif kebijakan yang dihasilkan pemerintah dapat menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.

Pada saat mengumumkan susunan KP VII, Presiden Soeharto mencanangkan empat tugas pokok kabinet, yakni: *pertama*, trilogi pembangunan yang terdiri dari stabilitas nasional, pertumbuhan dan pemerataan. *Kedua*, kemandirian dalam arti bahwa KP VII harus berusaha keras melepaskan bangsa Indonesia dari ketergantungan kepada pihak lain, baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan. *Ketiga*, ketahanan nasional. *Keempat*, menciptakan persatuan dan kesatuan. Tugas pokok kabinet yang diberi nama Catur Krida Kabinet Pembangunan (CKKP) VII itu menjadi *blue print* kebijakan pemerintah selama lima tahun ke depan. Mencermati CKKP VII dalam konteks perumusan kebijakan, tidak tampak adanya pertimbangan *responsiveness*, yaitu memperhatikan kritik, saran dan harapan masyarakat. Misalnya, tuntutan masyarakat bagi terciptanya pemerintahan yang bersih (bebas dari nepotisme, korupsi dan kolusi). Demikian pula tidak tampak pertimbangan *effectiveness*. Dalam hal ini, tidak tercermin program kebijakan yang secara langsung diarahkan untuk menjawab dan/atau menyelesaikan krisis ekonomi pada khususnya, dan krisis politik pada umum-

²Oleh karena itu, meski banyak muka baru dalam komposisi KRP, mereka sebenarnya adalah pribadi-pribadi yang telah lama duduk dalam birokrasi, suasana pemerintahan KP VII dan bahkan kabinet-kabinet sebelumnya. Mengharapkan mereka dapat dengan serta merta melepas semua kebiasaan lama dalam menjalankan tugas baru yang menuntut segala sesuatunya sama sekali baru, mungkin agak berlebihan.

nya. Yang tercermin dari CKKP justru lebih ditekankannya sasaran stabilitas dan keamanan serta ideologi dibandingkan dengan kesejahteraan sosial dan ekonomi serta tantangan kehidupan yang demokratis.

Berbeda dari CKKP VII, kebijakan KRP lebih tegas dalam *responsiveness*. Seperti dinyatakan oleh Presiden Habibie (*Kompas*, 23 Mei 1998), tugas pokok KRP meliputi: *pertama*, melaksanakan reformasi menyeluruh terhadap kehidupan ekonomi, politik dan hukum dalam menghadapi era globalisasi; *kedua*, mengembangkan pemerintahan yang bersih, bebas dari inefisiensi karena praktek KKN; dan *ketiga*, dalam waktu yang sesingkat-singkatnya akan mengambil langkah-langkah proaktif untuk mengembalikan roda pembangunan yang dalam beberapa bidang telah terhambat dan merugikan rakyat kecil. Oleh karena itu, pusat perhatian ditujukan kepada peningkatan kualitas, produktivitas dan daya saing ekonomi rakyat, dengan memberi peran kepada perusahaan kecil, menengah dan koperasi, karena terbukti memiliki ketahanan ekonomi dalam menghadapi krisis.

Kebijakan KRP tersebut memang cukup menjanjikan karena secara nyata ingin menjawab aspirasi masyarakat yang menghendaki dilakukannya reformasi secara menyeluruh dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun tekad mengembangkan pemerintahan yang bersih tidak tercermin dalam KRP, sebab Habibie mempertahankan 20 Menteri KP VII sehingga pembentukan KRP seolah-olah masih di bawah bayang-bayang kekuasaan Soeharto. Apalagi di antara menteri baru terdapat figur yang dianggap terlibat secara langsung dalam penggulingan Megawati Soekarnoputri dari kedu-

dukannya sebagai Ketua Umum DPP PDI. Dengan demikian, KRP yang masih dijangkiti oleh KKN tersebut sebenarnya telah membatasi dirinya sendiri untuk membuka peluang yang lebih luas agar mampu membawa bangsa ini keluar dari krisis.

Tumpuan Kepada Presiden

Keinginan masyarakat terhadap pembauran, baik di bidang politik, ekonomi dan hukum sebenarnya sudah sejak lama muncul ke permukaan. Namun hingga Sidang Umum MPR 1998 yang diharapkan dapat membawa pembauran tampak belum terlihat usaha sungguh-sungguh untuk mengejawantahkan keinginan masyarakat tersebut. Padahal, pembauran telah bergulir menjadi suatu tuntutan publik yang sudah sampai pada *point of no return*. Hal ini dapat dilihat dari eskalasi gelombang demonstrasi mahasiswa menuntut dilakukannya reformasi secara total. Dalam suatu sistem politik yang sentralistik seperti sistem politik Indonesia, respons dan pengejawantahan tuntutan dan keinginan masyarakat sangat tertumpu kepada Presiden. Meski kelihatan bahwa peralihan kepemimpinan KP VII ke kepemimpinan KRP bersifat *bottom up process*, namun reformasi atau pembauran selanjutnya akan tetap mengambil alur *top down process* terutama karena mekanisme konstitusional yang berlaku.

Menurut UUD 1945, Presiden adalah Mandataris MPR,³ Kepala Negara,⁴ dan pe-

³Penjelasan UUD 1945 tentang "Sistem Pemerintahan Negara", angka III.

⁴Penjelasan pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, 15 UUD 1945, yang menyebutkan: "Kekuasaan Pre-

nyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah MPR (Kepala Pemerintahan).⁵ Selain itu Presiden memegang kekuasaan yang meliputi kekuasaan legislatif (membentuk Undang-undang/UU bersama DPR, menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU, membentuk Peraturan Pemerintah untuk menjalankan UU), kekuasaan eksekutif (menjalankan UU, mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri, mengajukan RAPBN), kekuasaan militer (memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Perang Republik Indonesia, menyatakan Perang dengan persetujuan DPR), kekuasaan diplomatik (mengangkat Duta dan Konsul serta menerima Duta dari negara lain), kekuasaan administratif (memberi gelar dan tanda jasa), serta kekuasaan yudikatif (memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi). Dengan demikian, kekuasaan Presiden begitu besar, sehingga kendati kekuasaannya "tidak tak terbatas" tetapi tetap cenderung "absolut".

Dengan kekuasaan "absolut" di tangannya, Presiden dapat melakukan apa pun sesuai dengan kehendaknya. Dalam pembentukan kabinet misalnya, sesuai dengan sistem pemerintahan presidensiil, Presiden mengangkat dan memberhentikan para menteri. Tidak ada suatu kekuasaan lain yang dapat mempengaruhi Presiden dalam menggunakan hak prerogatifnya itu. Presiden bebas memilih para "pembantu"-nya, apakah para menteri diambil dari kalangan akademis, pengusaha/swasta, birokrasi, militer atau politisi. Tentu dalam hal ini Presiden cenderung memilih orang-orang yang loyal

kepadanya. Mekanisme seperti ini sangat menggantungkan peran dan kehendak Presiden. Dan semangat seperti ini secara tersurat maupun tersirat, diakui oleh UUD 1945, yang dalam satu bagian penjelasannya menyatakan "... yang penting adalah semangat para penyelenggara negara".

"Kehendak dan budi baik" Presiden untuk merespons dan menindaklanjuti tuntutan publik terhadap reformasi dan usaha-usaha penyelesaian krisis pada akhirnya akan menentukan apakah kabinet di bawah pimpinan Presiden akan bekerja mengabdikan pada kepentingan masyarakat ataukah pada kepentingan-kepentingan lain. Kehendak dan budi baik seperti itu tidak tampak dalam kepemimpinan KP VII di bawah Presiden Soeharto. Sementara itu, KRP di bawah Presiden Habibie, meski mengindikasikan "tekad" melaksanakan reformasi menyeluruh dan penyelesaian krisis sesegera mungkin, kurang memberikan harapan, dan bahkan mengaburkan kehendak dan budi baik itu, terutama karena komposisi dan personalia yang menyertainya.

Masalah selanjutnya adalah apakah KRP dapat dan mampu membentuk karakter komposisi dan personalia sesuai dengan tekad dan semangat yang tersurat dalam kebijakan pokoknya. Dengan kata lain, mampukah KRP di bawah Presiden Habibie memimpin proses demokratisasi dalam arti yang sebenarnya? Dalam kaitan ini, apa yang bisa dinilai dalam waktu-waktu mendatang terhadap KRP khususnya, dan proses reformasi total pada umumnya adalah konsistensi pengejawantahan nilai dan prinsip demokrasi secara konsekuen. Yang pertama harus dipahami adalah bahwa demokrasi merupakan usaha yang tidak akan pernah rampung dan sempurna, sebab akan terus-menerus

siden dalam pasal-pasal ini ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara".

⁵Penjelasan Umum UUD 1945, angka IV.

berubah, menyempurnakan, dan sesuai dengan perkembangan kecerdasan manusia dan selaras dengan perkembangan jaman. Demokrasi senantiasa mengarah ke usaha pembaruan dan perubahan (Kartono, 1996: 156-157).

Pemahaman ini menegaskan bahwa pemerintahan dalam suatu sistem demokrasi menuntut untuk senantiasa merespons secara positif perkembangan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Sebab bagaimanapun juga, kekuasaan pemerintah itu pada dasarnya adalah amanat rakyat, dan oleh karena itu, ia tidak dapat menghindar dari tuntutan yang mengaspirasikan kepentingan rakyat. Pada kasus Indonesia, prinsip demokrasi itu telah terbukti tidak hanya pada peristiwa berhentinya Soeharto dari jabatan Presiden beberapa waktu lalu tetapi juga pada peristiwa peralihan kekuasaan dari Presiden Soekarno ke Pj. Presiden Soeharto 32 tahun yang lalu. Kedua peristiwa itu mestinya memberi pelajaran yang amat berharga bagi pemerintahan Presiden Habibie sekarang ini untuk tidak mengulangi kesalahan-kesalahan para pendahulunya itu yang cenderung mempertahankan *status-quo* dengan memanfaatkan dan atas nama konstitusi.

Demikian juga perlu dipahami, jika reformasi politik berarti demokratisasi dalam proses politik, pemerintahan demokratis mestinya menjamin kebebasan, persamaan hak, tegaknya hukum yang adil, dan sistem perwakilan rakyat yang efektif yang membuka peluang bagi implementasi hak-hak politik rakyat, dan pelibatan aktif masyarakat dalam proses politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya.⁶ Bagi pe-

merintahan Presiden Habibie dan KRP-nya, pemahaman ini membawa konsekuensi pada perubahan perilaku kekuasaan dari yang mencerminkan "kemutlakan" (absolut) menjadi kekuasaan egaliter (aspiratif), transparan dan transformatif. Dari keberhasilannya mewujudkan perilaku kekuasaan seperti itu, pemerintahan KRP tidak hanya akan dapat memenuhi tuntutan "bersih dan berwibawa", tetapi juga *legitimate* secara faktual.

Bagian atau usaha lain yang merupakan langkah reformasi politik yang bertumpu pada inisiatif Presiden adalah pembenahan birokrasi atau administrasi negara. Sasaran pembenahan adalah terciptanya birokrasi yang bersih, efisien dan efektif. Selain harus dicapai melalui pembaruan struktural maupun fungsional, tumpuan pokok reformasi administrasi terletak pada perubahan perilaku aparaturnya. Usaha-usaha pembenahan ini dapat dilakukan melalui antara lain, sistem pengembangan karier pegawai atas dasar *merit-system*, transparansi seluruh mekanisme administrasi bagi penilaian publik, sanksi yang tegas melalui pembenahan perangkat hukum, dan peningkatan tanggung jawab sosial dan moral seperti komitmen aparat terhadap profesi, rasa pengabdian, keberpihakan kepada rakyat dan keadilan sosial (Hendytio, 1998: 44-45).

Prospek

Institusionalisasi langkah-langkah reformasi sistem politik yang dilakukan secara konsekuen akan menghasilkan suatu tertib politik demokrasi. Dan tertib politik ini merupakan kondisi yang akan menggantikan faktor "kehendak dan budi baik"

⁶Pemikiran ini banyak diilhami oleh ide-ide dari John Locke dan Rousseau. Lihat Kartono (1996).

Presiden dalam menciptakan dan selanjutnya memelihara suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa, egaliter dan transformatif. Dengan kata lain, prospek KRP dan kabinet-kabinet lain di masa datang menjadi suatu pemerintah yang responsif dan efektif terhadap aspirasi dan tuntutan masyarakat akan tergantung pada bagaimana proses institusionalisasi desentralisasi kekuasaan politik dilakukan sebagai bagian utama reformasi politik.

Pertanyaan pokok dalam kaitan itu adalah sejauh mana kekuasaan Presiden yang cenderung "absolut" itu membuka peluang bagi dikembangkannya mekanisme *checks and balances* yang efektif dalam sistem politik Indonesia. Dengan ungkapan lain, apakah KRP di bawah kepemimpinan Presiden Habibie bersedia, jika tanpa tekanan sekalipun dari masyarakat, membuka peluang bagi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan DPR, serta partai politik dan masyarakat umumnya, untuk berkembang dan mengembangkan diri sebagai kekuatan-kekuatan politik yang mengimbangi sekaligus mengawasi kekuasaan Presiden dan KRP-nya.

Meski secara formal-konstitusional, kedudukan DPR sebagai lembaga pengawas kekuasaan eksekutif (Presiden) dinyatakan kuat terutama karena "Presiden tidak dapat membubarkan DPR" (sebaliknya juga, "DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden"), dalam kenyataan pengalaman selama ini DPR tidak dapat berbuat banyak dalam mengawasi Presiden. Manipulasi konstitusi, distorsi perundang-undangan, dan pemanfaatan kultur oleh penguasa sering dikatakan sebagai faktor penyebab lemahnya peran pengawasan DPR. Tetapi lebih dari itu, tiadanya mekanisme operasional penga-

wasan DPR terhadap Presiden pada dasarnya telah "memasung" DPR untuk menjalankan program pengawasan secara efektif. Tidak jelas, apa arti dan implikasinya, misalnya, bahwa Presiden harus "memperhatikan sungguh-sungguh" suara Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana dikatakan dalam penjelasan bagian Umum UUD 1945? Tegasnya, apa sanksinya, jika Presiden tidak memperhatikan suara Dewan, sehingga suaranya tidak mempunyai efek atas kebijakan pemerintah? (Djiwandono dan Legowo, 1996: 5-6).

Lembaga kontrol lainnya adalah BPK yang bertugas untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan Negara (Bab VIII Pasal 23 ayat 5 UUD 1945). BPK mempunyai tiga fungsi: *pertama*, fungsi operatif yaitu melakukan pemeriksaan, pengawasan dan penelitian atas penguasaan dan pengurusan keuangan negara. *Kedua*, fungsi yudikatif yaitu melakukan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendaharawan yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, menimbulkan kerugian besar bagi negara. *Ketiga*, fungsi rekomendasi yaitu memberi pertimbangan kepada pemerintah tentang pengurusan keuangan negara (Kusnardi dan Saragih, 1978: 100-101). Dalam menjalankan tugasnya, BPK terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Meskipun demikian karena hasil pemeriksaan BPK hanya untuk diberitahukan kepada DPR, maka pengawasan yang dilakukan oleh BPK juga tidak efektif karena tindak lanjut hasil kerja BPK tergantung kepada DPR.

Partai Politik (orsospol) yang juga diharapkan menjadi salah satu lembaga kontrol bagi pemerintah tampaknya selama ini

lebih banyak diam, bahkan justru orsospol telah terkontaminasi oleh kuatnya pemerintahan. Kalaupun ada yang mencoba menyampaikan kritik, saran atau koreksi, secara cepat pemerintah melakukan semacam tekanan agar mencabut kembali apa yang telah disampaikan itu, meskipun tekanan tersebut tidak tampak ke permukaan. Jika koreksi datang dari anggota DPR, maka "lembaga" *recalling* akan beraksi. Begitu juga kontrol dari masyarakat, khususnya pers atau media massa, baik cetak maupun elektronik sebegitu mudah diredam dengan ancaman pembatalan SIUPP.

Langkah-langkah riil dalam jangka waktu sangat dekat untuk mengubah kebiasaan-kebiasaan politik lama dengan membangun dan/atau mengembangkan mekanisme *checks and balances* yang efektif nampaknya harus dilakukan oleh "rezim" reformasi Habibie. Langkah-langkah ini akan merupakan bagian penting dari usaha rezim, khususnya KRP, untuk membuktikan komitmennya terhadap reformasi total, dan untuk meyakinkan publik bahwa rezim dan KRP tidak akan mengulangi kesalahan-kesalahan masa lalu dan/atau tidak akan menggunakan cara-cara lama untuk sekadar mempertahankan kekuasaan.

Tantangan lain yang harus dihadapi atau diselesaikan oleh rezim dan KRP adalah kontroversi keabsahan (legitimasi) keberadaannya. Bagaimanapun juga, pengalihan jabatan Presiden dari Soeharto ke B.J. Habibie mengundang perdebatan publik yang secara langsung maupun tidak langsung meragukan legalitas KRP. Janji pemerintah untuk melaksanakan Pemilu secepatnya berdasarkan peraturan perundang-undangan baru, tidak cukup menenangkan sebagian

masyarakat untuk menghentikan demonstrasi yang menuntut pelaksanaan Sidang Umum Istimewa MPR. Jika perbedaan pendirian seperti ini berlarut-larut, bukan tidak mungkin kondisi itu akan menarik/memobilisasi dukungan massa yang terkelompok dalam kubu yang saling bertentangan. Jelas kemungkinan seperti ini mengandung kerawanan sosial-politik dalam dirinya yang akan makin memperburuk keadaan.

Apa yang dicerminkan dari keadaan sekarang ini adalah ketidakpastian politik. Ini menyangkut persoalan: *pertama*, apakah pemerintahan Presiden Habibie absah (*legitimate*); *kedua*, siapa atau lembaga apa yang mempunyai wewenang untuk mengabsahkan pemerintahan baru Presiden Habibie: Sidang Umum Istimewa MPR, ataukah Pemilu; *ketiga*, otoritas apa yang berhak menentukan pilihan tersebut pada butir kedua; dan *keempat*, jika keputusan tentang pilihan itu telah diambil, kapan ia harus dilaksanakan. Pertanyaan-pertanyaan itu memerlukan jawaban segera dan penuh kepastian, jika negara dan bangsa ini harus dihindarkan dari kemungkinan instabilitas politik. Pada saat instabilitas politik ini terjadi, KRP bukan tidak mungkin akan mengalami nasib yang sama dengan KP VII.

Penutup

Peralihan dari KP VII ke KRP yang mengikuti pergantian Presiden dari Soeharto ke B.J. Habibie tidak kelihatan telah membawa perubahan menyeluruh di dalam komposisi dan profil kabinet. Perubahan yang ada hanyalah bersifat parsial, khususnya menyangkut pelibatan unsur partai politik dan LSM dalam KRP. Meskipun demi-

kian, perubahan terlihat pada kebijakan pokok kabinet yang secara jelas membedakan KRP dari KP VII. Program pokok KRP nampak merupakan respons atas tuntutan yang berkembang kuat di masyarakat, terutama menyangkut prosés reformasi total dan penyelesaian segera atas krisis ekonomi yang sudah semakin akut.

Namun nampaknya pernyataan program pembaruan KRP tidak serta merta menumbuhkan kepercayaan masyarakat bahwa KRP akan mampu dan konsekuen merealisasikan programnya itu. Di samping komposisi dan profil KRP masih membawa persoalan-persoalan lama dalam dirinya, segi-segi politis seperti kontroversi keabsahan "rezim" reformasi di bawah Presiden B.J. Habibie yang menciptakan ketidakpastian politik, telah membatasi peluang KRP untuk menampilkan diri sebagai kabinet yang mampu memimpin proses reformasi total dan penyelesaian masalah-masalah funda-

mental dalam krisis ekonomi yang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat ini.

KEPUSTAKAAN

Djamily, Mizwar. (1986). *Mengenal Kabinet RI Selama 40 Tahun Indonesia Merdeka* (Jakarta: PT Kreasi Jaya Utama).

Djiwandono, J. Soedjati dan T.A. Legowo (Penyunting), (1996). *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: CSIS).

Hendytio, Medelina K. (1998). "Menunggu Hasil Pembenahan Birokrasi Kita", *Analisis CSIS* (Januari-Maret).

Kartono, Kartini. (1996). *Pendidikan Politik* (Bandung: Mandar Maju).

Kusnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih. (1978). *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: PT Gramedia).

Syafiie, Inu Kencana. (1997). *Ilmu Politik* (Jakarta: PT Rineka Cipta).

Liberalisasi Perdagangan Dunia: Bagaimana Manfaatnya Bagi ASEAN?*

Tubagus Feridhamusetyawan dan Yose Rizal

Pertumbuhan ekonomi di Asia Pasifik, terutama di kawasan ASEAN tidak dapat dilepaskan dari perkembangan perdagangan internasional di kawasan tersebut. Liberalisasi perdagangan yang telah dan akan berjalan diharapkan dapat meningkatkan perdagangan internasional bagi negara-negara ASEAN, sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di kawasan ini. Untuk itulah perlu dilihat bagaimana manfaat dari liberalisasi perdagangan.

Dengan menggunakan model Global Computable General Equilibrium, dapat diprediksi sejauh mana liberalisasi perdagangan mempengaruhi perekonomian negara-negara ASEAN. Hasil simulasi dengan model tersebut menunjukkan bahwa akan terjadi perubahan pada pola perdagangan dunia dan pola alokasi sumber daya pada sektor-sektor perekonomian. Selain itu juga ditunjukkan bahwa semakin luas cakupan dari liberalisasi akan semakin memberikan manfaat bagi negara-negara ASEAN. Hal ini berarti bahwa pengurangan tingkat tarif secara keseluruhan dapat memberikan hasil yang lebih baik. Begitu pula dengan pengurangan distorsi dan kebijakan domestik seperti subsidi dan tata niaga. AFTA juga akan memberikan manfaat yang lebih besar jika diterapkan untuk seluruh negara, dan bukan hanya bagi negara-negara anggota ASEAN.

Pendahuluan

PERTUMBUHAN ekonomi di Asia Pasifik sering diasosiasikan dengan berkembangnya integrasi ekonomi melalui liberalisasi perdagangan di kawasan tersebut. Liberalisasi perdagangan

internasional membuat alokasi dan penggunaan sumber daya menjadi lebih efisien, kesejahteraan meningkat, dan pertumbuhan ekonomi menjadi lebih cepat. Lingkungan ekonomi dunia yang kompetitif akan meningkatkan permintaan terhadap tenaga kerja dan modal, sehingga sumber daya akan berpindah ke sektor yang lebih produktif sebagai respons terhadap peningkatan permintaan tersebut.

Efek distribusi pendapatan dari liberalisasi perdagangan dijelaskan dengan baik dalam teori klasik perdagangan. Model

*Tulisan ini merupakan versi Indonesia dan sekaligus pengembangan lebih lanjut dari Feridhamusetyawan (1998) "The Impact of Trade Liberalisation on Labor Demand in ASEAN", dalam *Pacific Economic Cooperation Council (PECC) Human Resource Development Outlook 1997/1998*. (Lihat <http://www.fee.newcastle.edu.au/~apc>).

Heckscher-Ohlin, misalnya, menjelaskan bahwa negara yang tenaga kerjanya melimpah akan menjual produk padat-karya sedangkan negara yang modalnya melimpah akan menjual produk padat-modal, dengan asumsi teknologi yang digunakan sama. Perdagangan akan menyebabkan naiknya upah pekerja pada negara yang tenaga kerjanya melimpah, sementara keuntungan atas modal (*return on capital*) akan turun. Secara umum, perdagangan akan meningkatkan harga sumber daya yang melimpah di suatu negara dan menurunkan harga sumber daya yang langka.

Dalam jangka pendek, ketika tenaga kerja dan modal tidak dapat bergerak dengan bebas, tenaga kerja di sektor yang berkembang akan menerima upah yang lebih tinggi. Konsekuensi dari perdagangan bebas adalah perlunya semacam penyesuaian dalam perekonomian. Masalah akan timbul bila penyesuaian tersebut tidak berjalan dengan baik. Oleh karena itu prediksi yang akurat mengenai dampak liberalisasi perdagangan terhadap alokasi sumber daya perlu dilakukan untuk menyusun kebijakan yang diperlukan.

Tulisan ini akan mengukur dampak liberalisasi perdagangan terhadap perubahan tingkat kesejahteraan dan pola permintaan tenaga kerja di ASEAN. Negara-negara ASEAN telah secara aktif turut serta dalam proses liberalisasi perdagangan dengan memberikan komitmen terhadap kesepakatan dalam perdagangan internasional Putaran Uruguay dan menjadi anggota WTO (*World Trade Organisation*), berpartisipasi dalam kerja sama ekonomi regional APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) dan juga membentuk sebuah zona perda-

gangan bebas yang dikenal dengan nama AFTA (*ASEAN Free Trade Area*).

Tulisan ini menggunakan model ekulibrium umum global (*Global Computable General Equilibrium*, CGE), sebuah model matematika ekonomi yang dapat digunakan untuk mengukur dampak perdagangan internasional. Model yang digunakan disebut GTAP (*Global Trade Analysis Project*). Berbeda dengan studi Young and Huff (1996) yang terfokus pada dampak liberalisasi APEC di Asia Pasifik secara umum dan menggunakan skala agregasi secara lebih besar, tulisan ini menggunakan agregasi data yang lebih terinci dan lebih baru, serta menggunakan simulasi yang merupakan kombinasi dari WTO, APEC dan AFTA.

Bagian pertama dari tulisan ini membahas tentang WTO, APEC dan AFTA untuk memberikan latar belakang skema liberalisasi perdagangan. Bagian kedua menguraikan tentang model, data dan simulasi yang digunakan. Bagian terakhir membahas hasil dari simulasi, dan diikuti dengan kesimpulan.

Liberalisasi Perdagangan Dunia

Negara-negara ASEAN merupakan anggota dari WTO dan telah memberikan komitmen pada kesepakatan Putaran Uruguay untuk menjalankan liberalisasi perdagangan. Di samping itu negara-negara ini juga berpartisipasi aktif dalam APEC, yang keikutsertaannya bersifat sukarela dan lebih merupakan pola liberalisasi perdagangan secara unilateral. Masing-masing anggota APEC dapat mengajukan rencana masing-masing dalam liberalisasi perdagangan yang disebut IAP (*Individual Action Plan*). Skema

liberalisasi perdagangan lain yang berbentuk zona perdagangan bebas antarnegara ASEAN juga telah dibentuk dengan nama AFTA. Dengan demikian, setiap negara ASEAN menghadapi paling tidak tiga jenis tekanan untuk mengikuti liberalisasi perdagangan.

Kesepakatan Putaran Uruguay

Kesepakatan Putaran Uruguay adalah kejadian penting dalam perkembangan sistem perdagangan internasional setelah era perang dunia. Hasil akhir yang disepakati di Maroko pada April 1994 merupakan dasar bagi sistem perdagangan di masa mendatang. Kesepakatan ini melebihi sukses dari hasil kesepakatan sebelumnya dalam hal bidang pembahasan dan jumlah negara peserta. Ada beberapa hasil penting dari kesepakatan ini, seperti diikutsertakannya produk-produk pertanian dan jasa, serta beberapa kesepakatan dalam bidang hak cipta dan investasi.¹

Kesepakatan dalam liberalisasi perdagangan produk pertanian mungkin merupakan hasil yang paling penting dan sekaligus juga yang paling ambisius dari Putaran Uruguay. Isinya sebagian merupakan komitmen-komitmen umum yang diterapkan sebagai aturan dalam perdagangan produk pertanian. Sementara yang lainnya merupakan komitmen dari masing-masing negara partisipan dalam beberapa subjek yang berkaitan dengan liberalisasi perdagangan di bidang pertanian. Di sini dipaparkan mengenai skedul penurunan setiap pos tarif bea masuk yang berlaku di negara-negara

partisipasi, perubahan hambatan bukan tarif (*nontariffs barriers*) menjadi tarif, konsesi akses minimum, skedul penurunan subsidi ekspor dan juga pengurangan bantuan domestik (*domestic supports*) yang mendistorsi perdagangan internasional.

Secara umum terdapat tiga jenis kewajiban dalam kesepakatan Putaran Uruguay mengenai bidang pertanian: *Pertama*, peningkatan akses pasar, penurunan tarif bea masuk dan perubahan hambatan bukan tarif menjadi tarif. Akses minimum untuk produk-produk yang dikenakan kuota impor ditingkatkan menjadi 3 persen dari konsumsi domestik dan meningkat menjadi 5 persen pada akhir tahun keenam. Akibatnya, biaya proteksi di sektor pertanian menjadi lebih transparan bagi anggota GATT, meskipun tingkat proteksi menjadi tinggi setelah adanya perubahan tersebut. Ada beberapa pengecualian di dalam skema ini: dalam kasus beras di Jepang, akses minimum ditetapkan sebesar 4 persen pada tahun dasar 1986-1988 dan bertambah 0,8 persen setiap tahunnya hingga menjadi 8 persen pada akhir periode.

Kedua, sasaran pengurangan bantuan domestik dalam AMS (*Aggregate Measure of Support*) untuk negara berkembang dan negara maju. Kebijakan pemberian bantuan domestik yang berdampak kecil dalam perdagangan dikeluarkan dari perhitungan AMS. Kebijakan-kebijakan seperti jasa riset, pengendalian hama dan penyakit, program konservasi dan lingkungan, bantuan makanan domestik, bantuan investasi regional dan struktural, serta penyimpanan untuk jaminan ketersediaan makanan, masuk ke dalam "kotak hijau" ini. Pembayaran langsung kepada petani tidak diperhitungkan.

¹Lihat GATT (1994).

kan sebagai bagian dari AMS dan tidak harus dikurangi jika digunakan pada program pengeluaran produksi. Juga terdapat peraturan yang memperbolehkan setiap negara untuk mengeluarkan kebijakan terhadap produk-produk tertentu dari perhitungan AMS asalkan tidak melebihi 5 persen dari produksi komoditas tersebut.

Ketiga, sasaran pengurangan subsidi ekspor untuk negara berkembang dan negara maju. Negara anggota juga membuat komitmen untuk tidak memberikan subsidi ekspor untuk produk yang tidak terbantu dengan subsidi tersebut. Kesepakatan tersebut tidak mencakup bantuan keuangan ekspor yang diberikan oleh pihak swasta. Pengurangan subsidi ekspor ditetapkan secara *ad-valorem* maupun nominal tanpa adanya penyesuaian terhadap inflasi, sehingga penurunan subsidi akan berlanjut setelah periode transisi dan memberikan dampak yang lebih besar bagi liberalisasi perdagangan.

Hasil penting lainnya dalam Putaran Uruguay adalah tidak diperbolehkannya pemberian fasilitas MFA (*Multi-Fibre Arrangement*). Ini dilakukan dengan cara mengubah kuota tekstil dan pakaian jadi menjadi tarif serta menghapuskan tarif tersebut dalam satu dasawarsa. Dapat dipahami bahwa hal ini akan menguntungkan negara maju karena mereka dapat mengimpor secara lebih efisien. Ini juga memungkinkan mereka untuk lebih rasional dalam produksi, seperti mensubstitusikan impor menjadi produksi domestik atau sebaliknya. Sebaliknya, untuk negara berkembang dampak dari penghapusan tarif ini tidaklah begitu jelas. Dengan hilangnya kuota, keuntungan yang didapat dari ke-

bijakan tersebut juga akan hilang. Negara-negara pengekspor yang selama ini memiliki kuota lebih tinggi daripada yang dipenuhi, akan dirugikan dengan penghapusan kuota, sementara negara pengekspor yang efisien akan mendapatkan keuntungan.

Dalam hal produk manufaktur, tercapai kesepakatan mengenai penurunan tarif dalam jumlah yang cukup besar bagi negara berkembang dan negara maju. Bea masuk impor di negara maju diturunkan hingga mencapai rata-rata 40 persen. Banyaknya pos tarif yang harus diturunkan meningkat dari 94 menjadi 99 persen untuk pos tarif di negara maju, dan dari 13 menjadi 61 persen untuk pos tarif di negara berkembang.

Penurunan tarif rata-rata ini secara keseluruhan sulit untuk dipastikan karena produk yang tercakup di dalam putaran ini berbeda antara negara maju dan negara berkembang serta karena adanya keterkaitan dengan penurunan tarif hasil kesepakatan bilateral. Tidak ada tekanan yang cukup kuat dari WTO dalam hal penurunan tarif. Kesepakatannya adalah untuk mengganti hambatan bukan tarif menjadi tarif dan membatasi tarif yang berlaku menjadi 40 persen. Beberapa perkiraan menyebut angka penurunan tarif sebesar 30 hingga 45 persen untuk negara maju dan 28 persen untuk negara berkembang.

APEC

APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) dibentuk tahun 1989, antara lain karena macetnya Putaran Uruguay. Hingga tahun 1993, APEC hanyalah merupakan pertemuan informal antarbirokrat yang mem-

bahas mengenai berbagai masalah. Sejak awal memang APEC tidak akan dilembagakan dan bukan menjadi tempat negosiasi. Tahun 1993, pertemuan di Blake Island, AS, mengambil tema tentang perdagangan dan investasi bebas di kawasan Asia Pasifik. Pertemuan selanjutnya di Bogor, Indonesia, menetapkan tujuan dari tema tersebut. Batas waktu yang ditetapkan untuk merealisasikan tujuan itu adalah 2020 untuk negara berkembang dan 2010 untuk negara maju. Pertemuan di Osaka, Jepang, tahun 1995 memberikan kerangka kerja untuk menerjemahkan tujuan tersebut. Pertemuan di Manila tahun berikutnya menghasilkan MAPA (*Manila Action Plan for APEC*) yang berisi kumpulan IAP (*Individual Action Plan*), CAP (*Collective Action Plan*) dan berbagai aktivitas lain sehubungan dengan kerangka kerja yang ada. Pertemuan tahun 1997 di Vancouver, Kanada, didominasi oleh pembicaraan mengenai krisis Asia.

Sejak pertemuan di Bogor, APEC menetapkan tiga pilar sebagai dasarnya: liberalisasi dan fasilitasi perdagangan dan investasi, kerja sama ekonomi dan teknis, dan kerja sama pembangunan. Proses liberalisasi ini lebih bersifat sukarela dan unilateral, berdasarkan inisiatif tiap negara dengan rencana masing-masing sesuai dengan tingkatan pembangunannya. Kesepakatan dicapai melalui proses konsultasi dan berdasarkan konsensus, karena APEC bukanlah suatu badan negosiasi.

Pertemuan di Osaka mencanangkan sembilan prinsip APEC: prinsip menyeluruh (*comprehensiveness*), kesesuaian dengan WTO, kesebandingan (*comparability*), tidak diskriminatif, transparan, diam di tempat

(*standstill*), mulai bersama melalui proses yang fleksibel dan berkesinambungan, dan prinsip kerja sama. Prinsip-prinsip ini ditekankan kembali dalam MAPA dan dilaksanakan dalam berbagai bidang terutama bidang kepabeanaan, kebijakan persaingan, hak cipta intelektual, dan pergerakan masyarakat bisnis.

Anggota APEC telah menurunkan tarif dan mengurangi hambatan bukan tarif secara unilateral sejak 1989. Oleh karena itu rata-rata tarif antara 1988 dan 1996 telah turun hampir setengahnya dari 15 persen menjadi 9 persen. Saat ini tiga negara anggota APEC mempunyai tarif rata-rata mendekati 0 persen, 14 negara berada di bawah 15 persen, dan sebagian besar negara lainnya di bawah 10 persen.

APEC juga secara unilateral berhasil menurunkan hambatan bukan tarif, dari rata-rata semula sekitar 9 persen menjadi hanya tinggal 5 persen dari seluruh pos tarif. Sebagian negara seperti Australia, Chile, Indonesia, Selandia Baru dan Singapura, menurunkan hambatan bukan tarifnya secara dramatis hingga hampir hilang sama sekali. Penggunaan lisensi impor di Indonesia dan Malaysia, misalnya, kini hanya sebesar 2 persen.

Semula dipermasalahkan apakah sasaran yang ditetapkan di Bogor akan dapat terlaksana dengan baik, karena sifatnya yang sukarela dan unilateral. Ternyata perkembangan selama ini menunjukkan arah yang sesuai dengan sasaran tersebut, bahkan lebih cepat daripada perkembangan kesepakatan Putaran Uruguay (PECC Report, 1996). Beberapa negara sudah atau hampir mencapai target yang ditetapkan di Bogor, sementara negara lainnya sudah lebih maju

dibandingkan dengan apa yang diharapkan. Karena sifatnya yang unilateral, maka menjaga agar tetap berada pada jalur yang ditetapkan di Bogor sangatlah penting. Dalam hal ini, perlu diupayakan agar terus terjadi penurunan tarif atau paling sedikit tidak terjadi kenaikan.

Tindakan liberalisasi perdagangan secara unilateral dalam kerangka APEC lebih efektif dalam menurunkan tarif. Negara yang tidak mengajukan penurunan tarif dalam Putaran Uruguay, seperti Indonesia, Chile dan Meksiko memiliki tarif rata-rata yang lebih rendah dibandingkan dengan batasan tingkat tarif, sementara Cina dan Taiwan yang bukan anggota WTO juga mengikuti proses liberalisasi perdagangan.

ASEAN dan AFTA

Pada bulan Januari 1992 ASEAN mencapai suatu kemajuan penting dalam hal kerja sama ekonomi dengan disepakatinya AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) yang bertujuan membentuk kawasan perdagangan bebas dalam waktu 15 tahun. Sebanyak 15 komoditas, termasuk minyak sayur, masuk ke dalam jalur cepat (*fast track*) penurunan tarif yang mewajibkan penurunan tarif menjadi 20 persen pada tahun itu untuk produk yang tarifnya di atas 20 persen, dan diikuti dengan penurunan hingga menjadi 0-5 persen dalam waktu 10 tahun.² Sementara itu, untuk produk yang tarifnya sudah kurang dari 20 persen, maka tarif itu

harus dikurangi menjadi 0-5 persen dalam waktu 7 tahun. AFTA merupakan percepatan bagi liberalisasi intra-ASEAN, tetapi produk pertanian mentah tidak termasuk dalam skema ini. Sejak dibentuknya AFTA, telah terjadi perubahan dalam skema liberalisasi di ASEAN, terutama setelah pertemuan menteri-menteri ekonomi di Chiangmai, Thailand, pada tahun 1994.

Skedul penurunan tarif CEPT (*Common Effective Preferential Tariffs*) menjadi 0-5 persen dipercepat dari 15 menjadi 10 tahun terhitung sejak tahun dasar 1993. Pada tahun 2000, diharapkan sekitar 90 persen pos tarif yang ada akan menjadi tidak lebih dari 5 persen saja. Lebih jauh lagi, pada tahun itu diharapkan bahwa sekitar 88 persen dari seluruh jumlah produk mempunyai tarif tidak lebih dari 0-5 persen.

Beberapa produk pertanian juga termasuk dalam skema penurunan tarif ini. Produk pertanian mentah lebih jauh dikategorikan dalam *inclusion list*, *temporary exclusion* dan *sensitive list*. Item yang masuk dalam *sensitive list* akan diliberalisasikan secara terpisah dari CEPT, tetapi akan berpedoman pada WTO. Untuk sementara hampir 70 persen dari item tersebut akan masuk dalam *inclusion list*. Juga disepakati bahwa *sensitive list* akan dipertahankan dalam skala minimum dan saat ini meliputi 10 persen dari pos tarif untuk produk pertanian mentah. Sementara itu, *temporary exclusion* juga akan dimasukkan dalam *inclusion list* pada tahun 2003.

Walaupun begitu, kesepakatan mengenai produk pertanian yang masuk dalam *sensitive list* sangat sulit dicapai. Tahun 1995, Indonesia mengajukan 15 produk yang tadinya masuk dalam *temporary exclusion*

²Yang termasuk dalam *fast track product* adalah minyak sayur, kimia, pupuk, produk karet, kertas, meubel, produk perhiasan, semen, farmasi, plastik, produk kulit, tekstil, produk gelas dan keramik, elektronik dan komponen katoda.

menjadi *sensitive list*, seperti gula, beras, tepung terigu dan kedele yang masuk dalam koordinasi BULOG (Badan Urusan Logistik). Pada pertemuan tahun 1996, Indonesia dan Filipina menolak tenggat yang ditetapkan bagi masuknya produk-produk pertanian tersebut ke dalam CEPT pada tahun 2010 dan mengusulkan adanya *very sensitive list* yang diperpanjang selama 10 tahun. Di lain pihak, Thailand berupaya agar liberalisasi perdagangan produk tersebut dipercepat dengan memasukkannya ke dalam CEPT pada tahun 2003 dan membebaskannya secara total pada tahun 2010. Pada akhir pertemuan dicapai kesepakatan untuk memulai liberalisasi pada tahun 2003 hingga berakhir pada 2010, tetapi dengan beberapa pengecualian bagi Indonesia dan Filipina untuk menetapkan akhir masa liberalisasinya. Dengan kata lain, Indonesia dan Filipina masih diberikan kesempatan untuk menetapkan tarif di atas 5 persen untuk produk-produk pertanian yang ada di dalam daftar tadi.

Selain "kemunduran" dalam bidang pertanian, ada beberapa kemajuan yang juga dicapai. Beberapa produk yang masuk dalam *temporary inclusion* sepakat untuk dimasukkan ke dalam skema penurunan tarif selama 5 tahun sejak tanggal 1 Januari 1996. Juga terdapat indikasi untuk memasukkan bidang-bidang lain yang terdapat di WTO seperti jasa-jasa, investasi dan hak cipta intelektual. Lebih jauh lagi, mulai terdapat kesamaan dalam harmonisasi pos tarif. Sasaran yang ditetapkan adalah penggunaan HS 8 digit. Juga terdapat penambahan jumlah anggota dengan masuknya Vietnam pada Juli 1995. Vietnam diberikan tenggat yang lebih panjang untuk meliberalisasi perdagangannya dari 1996 hingga

2006. Pada tanggal 1 Januari 1996, Vietnam mengajukan 857 pos tarif yang merupakan 28 persen dari keseluruhan pos tarifnya untuk masuk dalam skedul CEPT.

Perkembangan terbaru dari kesepakatan AFTA, selain beberapa percepatan dalam pengurangan tarif impor sejumlah komoditas, adalah pengurangan jumlah pos tarif komoditas pertanian Indonesia yang masuk daftar sensitif dan sangat sensitif. Sebelumnya yang masuk dalam daftar sangat sensitif tercatat sebanyak 20 item, namun pada tahun 1997 disepakati untuk menguranginya menjadi 11 item, walaupun daftar ini secara umum masih memasukkan beras dan gula sebagai komoditas yang tidak akan masuk dalam CEPT pada tahun 2003. Dalam kesepakatan terakhir juga disinggung mengenai pengurangan peran BULOG dalam distribusi pangan di Indonesia. Begitu pula peran BPPC (Badan Penyangga Pemasaran Cengkeh) yang menjadi pemegang tata niaga cengkeh akan dihilangkan.³ Ini merupakan suatu kemajuan penting bagi perkembangan kesepakatan dalam AFTA di masa mendatang.

Mengukur Pengaruh Liberalisasi Perdagangan

Model dan Data

Pada tulisan ini digunakan model keseimbangan umum (*computed general equilibrium*, CGE) untuk melihat dampak libe-

³Deregulasi yang dijalankan oleh Indonesia dalam kerangka bantuan IMF untuk mengatasi krisis ekonomi telah menyebabkan percepatan dalam liberalisasi perdagangan di akhir tahun 1997 dan awal tahun 1998. Dengan persetujuan tersebut, BPPC dibubarkan. Begitu pula peran BULOG seba-

ralisasi perdagangan di dalam ekonomi. Karena model ini menghubungkan antarsektor di berbagai negara secara langsung maupun tidak langsung, maka akan dapat dilihat pengaruh dari suatu perubahan terhadap berbagai aspek di seluruh dunia. Model yang digunakan disebut model GTAP (*Global Trade Analysis Project*) yang dikembangkan oleh *Industrial Commission in Australia* dan dikembangkan lebih lanjut oleh Purdue University.

Seperti juga model CGE lainnya, GTAP dikembangkan dari submodel yang menggambarkan aktivitas ekonomi dari perusahaan, rumah tangga dan pemerintah. Intinya adalah model *input-output* yang menghubungkan perubahan nilai tambah dari barang-barang primer menjadi barang antara (*intermediate goods*) dan barang konsumsi untuk seluruh rumah tangga dan pemerintahan. Harga dan kuantitas ditentukan secara simultan pada seluruh pasar faktor produksi dan pasar komoditas, di dalam dan luar negeri.

Sebagai sebuah model global, GTAP didukung oleh data dari berbagai negara. Secara keseluruhan menurut GTAP Databook versi 3, terdapat 37 sektor dan 30 wilayah yang digunakan dalam model tersebut. Dalam database versi 4 yang akan dipublikasikan tahun 1998 ini terdapat 50 sektor dan 45 wilayah. Data ini dibuat oleh peneliti-peneliti dari berbagai negara, terutama yang menggunakan model ini.

Struktur produksi dalam model ini menggunakan teknologi skala pengembalian tetap (*constant return to scale*). Output dihasilkan dari input antara dan tiga input primer: tanah, tenaga kerja dan modal. Input antara dapat berasal dari dalam negeri maupun impor. Asumsi pemisahan produksi merupakan hal yang penting, karena produsen akan memilih input yang optimal dari input primer secara terpisah dari harga input antara. Asumsi skala ekonomi tetap membuat harga relatif dari tanah, tenaga kerja dan modal saja yang menjadi pertimbangan dalam persamaan permintaan untuk memberikan nilai tambah.

Perilaku dari rumah tangga regional dispesifikasikan oleh sebuah fungsi utilitas agregat atas pembelanjaan pemerintah, konsumsi swasta dan tabungan swasta. Proporsi anggaran tetap yang diturunkan dari fungsi utilitas per kapita *Cobb-Douglas* digunakan untuk mencari tiga bentuk permintaan akhir. Setelah pengeluaran pemerintah dapat ditentukan, maka alokasinya untuk tiap jenis produk juga dapat ditentukan melalui fungsi *Cobb-Douglas*. Sifat *non-homothetic* dari permintaan rumah tangga membutuhkan penanganan yang berbeda. Fungsi *Cobb-Douglas*, atau bahkan fungsi *Constant Elasticity of Substitution* (CES) tidak cukup untuk menjelaskan preferensi rumah tangga terhadap masing-masing komoditas. Di dalam GTAP, rumah tangga diwakili oleh fungsi *Constant Difference of Elasticities* (CDE),⁴ yang merupakan bentuk antara dari fungsi CES dan bentuk fungsi yang fleksibel seperti translog.

gai pemegang monopoli distribusi pangan telah dikurangi. Sementara itu, sektor-sektor lain pun mengalami liberalisasi yang berarti akibat kesepakatan dengan IMF tadi. Secara umum, saat ini, di seluruh sektor ekonomi di Indonesia hampir tidak terdapat proteksi yang tinggi. Hal ini juga berlaku bagi Thailand yang mendapatkan bantuan dari IMF.

⁴Fungsi *Constant Difference of Elasticities* (CDE) pada dasarnya adalah elastisitas substitusi yang mempunyai perbedaan dan dipengaruhi oleh suatu matriks $N \times N$ sebagai parameternya.

Karena sifatnya yang statik, model ini memerlukan penanganan yang cukup untuk menghubungkan tabungan dengan investasi. GTAP menspesifikasikan adanya kesesuaian antara tabungan global dengan investasi global, pada titik keseimbangan awal maupun baru. Alokasi terhadap investasi antarwilayah dapat dicari dengan mengasumsikan adanya tingkat pengembangan investasi yang tetap dan sama di antara wilayah.

Studi ini menggunakan data dari GTAP Database versi 3. Karena simulasi dengan data asli sebesar 37 sektor dan 30 wilayah sulit dijalankan maka dalam studi ini digunakan agregasi 10 wilayah dan 10 sektor. Spesifikasi lengkap dari agregasi tersebut dapat dilihat pada Tabel 1. Karena fokus studi ini adalah ASEAN, maka masing-masing negara ASEAN diwakilkan sebagai satu wilayah tersendiri sementara negara lain diwakilkan dalam wilayah yang lebih luas.

Tabel 1

AGREGASI DATA YANG DIGUNAKAN UNTUK MODEL CGE

A. AGREGASI SEKTORAL

| Nama | Komoditas | Item |
|------|---|---|
| PDR | Padi | Padi |
| OCR | Tanaman lain | Gandum, biji-bijian |
| FOR | Kehutanan | Kehutanan |
| LFS | Peternakan dan perikanan | Wool, perikanan, peternakan |
| MIN | Pertambangan | Batu bara, minyak, gas dan hasil tambang lain |
| AGP | Industri pengolahan pertanian | Produk susu, daging, beras dan produk makanan |
| TEX | Tekstil dan pakaian jadi | Tekstil dan pakaian jadi |
| RMN | Produk pengolahan berbasis sumber daya alam | Kertas dan pulp, produk minyak dan batu bara, mineral bukan logam dan bukan besi |
| OMN | Industri pengolahan lain | Kulit, produk logam, mesin transportasi, kimia, plastik dan karet, dan industri pengolahan lain |
| SER | Jasa-jasa | Konstruksi, perdagangan dan transportasi, jasa lainnya, perumahan. |

B. AGREGASI WILAYAH

| Nama | Wilayah | Negara |
|------|-----------------------------|---|
| INA | Indonesia | Indonesia |
| MAL | Malaysia | Malaysia |
| THA | Thailand | Thailand |
| PHI | Filipina | Filipina |
| SGP | Singapura | Singapura |
| EAS | Asia Timur | Jepang, Korea, Hongkong, RRC, Taiwan |
| E-U | Uni Eropa | Eropa 12 |
| NAM | Amerika Utara | AS, Kanada, Meksiko |
| ANZ | Australia dan Selandia Baru | Australia, Selandia Baru |
| ROW | Wilayah lain | Negara lain, termasuk: Asia Selatan, Argentina, Brazilia, Chile, Amerika Latin lainnya, Austria, Finlandia dan Swedia, kawasan Perdagangan Bebas Eropa, kumpulan Negara Eropa Tengah, bekas Negara-negara Uni Soviet, Timur Tengah dan Afrika Utara, Afrika Sub-Sahara. |

Agregasi komoditas merupakan perluasan dari tiga sektor utama dalam perekonomian: pertanian, manufaktur dan sektor lainnya. Sektor pertanian terdiri dari beras dan tanaman lain. Kehutanan merupakan sektor tersendiri. Peternakan dan perikanan digabungkan. Tekstil dan garment dipisahkan dalam satu sektor tersendiri, karena MFA tidak diperbolehkan dalam kesepakatan WTO. Kelompok sektor manufaktur lainnya adalah sektor manufaktur berbasis sumber daya alam, seperti kayu, pulp dan kertas, serta manufaktur dari produk pertambangan.

Skenario Liberalisasi

Untuk melihat dampak dari liberalisasi, ada lima skenario yang digunakan dalam studi ini: skenario WTO; skenario APEC; skenario gabungan antara APEC dan WTO; skenario gabungan antara APEC, WTO dan AFTA; dan skenario perluasan dari keempat skenario tersebut setelah AFTA diterapkan pada seluruh negara atau berdasarkan prinsip *Most Favoured Nation* (MFN). Skenario liberalisasi perdagangan secara keseluruhan dapat dilihat pada Tabel 2.

Skenario Pertama (skenario WTO) merupakan skenario dasar karena sifat penurunan tarifnya yang tidak terlalu jauh. WTO juga memberikan skema liberalisasi dalam bidang pertanian yang tidak tersentuh dalam skema lain. Dalam skenario ini dibedakan antara negara berkembang dan negara maju. Setiap wilayah yang masuk dalam salah satu kategori tersebut akan mengurangi tarif dan subsidiya sesuai dengan skema untuk kotegori yang bersangkutan. Wilayah Asia Timur merupakan campuran antara negara maju dan berkembang

sehingga diperlakukan di antara keduanya.

Dalam Skenario Kedua (skenario APEC), diketahui bahwa liberalisasi menurut skema APEC tidak menyentuh bidang pertanian. Untuk itu, Skenario Kedua tidak memasukkan bidang pertanian ke dalam liberalisasi. Tetapi dalam penurunan tarif di bidang manufaktur, APEC memberikan skema yang lebih maju melalui IAP.

Skenario Ketiga (skenario gabungan antara APEC dan WTO) diterapkan dengan mengubah penurunan tarif pada sektor manufaktur dengan penurunan tarif yang sesuai di dalam APEC. Dalam hal ini, skema WTO digunakan dalam liberalisasi di sektor pertanian atau kebijakan perdagangan lain yang tidak dijelaskan dalam APEC.

Pada Skenario Keempat (skenario gabungan antara APEC, WTO, dan AFTA), liberalisasi diperluas hingga mencakup kesepakatan dalam AFTA yang menyangkut penurunan tarif di sektor manufaktur maupun pertanian sesuai dengan prinsip WTO. Tetapi skema yang masuk dalam skenario ini adalah skema CEPT pertama pada tahun 1992, sehingga tidak mencakup perkembangan di tahun 1995 di mana beberapa komoditas pertanian ditarik dari skema. Skenario ini membedakan antara negara anggota dan bukan anggota. Negara anggota mendapatkan perlakuan sesuai dengan skema AFTA, sementara negara bukan anggota ASEAN akan diperlakukan sesuai skenario yang berdasarkan WTO dan APEC. Dengan kata lain, AFTA merupakan suatu blok perdagangan bagi negara-negara ASEAN.

Pada Skenario Kelima (perluasan dari Skenario Keempat), seluruh negara baik ang-

Tabel 2

SKENARIO LIBERALISASI PERDAGANGAN ASIA PASIFIK

| SKENARIO | NEGARA MAJU | NEGARA BERKEMBANG | WILAYAH | | | | | | | | | | ROW | |
|---|--|-------------------|--|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|-----|--|
| | | | INA | MAL | THA | PHI | SGP | EAS | E-U | NAM | ANZ | | | |
| SKENARIO 1. WTO | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Pajak Domestik/Pengurangan Subsidi | | | | | | | | | | | | | | |
| - Komoditas Pertanian | 20,0 | 13,0 | 13,0 | 13,0 | 13,0 | 13,0 | 20,0 | 17,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 13,0 | | |
| 2. Pajak Ekspor/Pengurangan Subsidi | | | | | | | | | | | | | | |
| - Komoditas Pertanian | 36,0 | 24,0 | 24,0 | 24,0 | 24,0 | 24,0 | 36,0 | 30,0 | 36,0 | 36,0 | 36,0 | 24,0 | | |
| 3. Tarif Impor/Pengurangan Subsidi | | | | | | | | | | | | | | |
| - Komoditas Pertanian | 36,0 | 24,0 | 24,0 | 24,0 | 24,0 | 24,0 | 36,0 | 30,0 | 36,0 | 36,0 | 36,0 | 24,0 | | |
| - Peternakan dan perikanan | 30,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 30,0 | 40,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 30,0 | | |
| - Kehutanan | 52,0 | 14,0 | 14,0 | 14,0 | 14,0 | 14,0 | 52,0 | 33,0 | 52,0 | 52,0 | 52,0 | 14,0 | | |
| - Pertambangan | 37,0 | 18,0 | 18,0 | 18,0 | 18,0 | 18,0 | 37,0 | 27,0 | 37,0 | 37,0 | 37,0 | 18,0 | | |
| - Tekstil dan pakaian jadi | 19,0 | 21,0 | 21,0 | 21,0 | 21,0 | 21,0 | 19,0 | 20,0 | 21,0 | 21,0 | 21,0 | 18,0 | | |
| - Industri Pengolahan | 43,0 | 28,0 | 28,0 | 28,0 | 28,0 | 28,0 | 43,0 | 35,0 | 43,0 | 43,0 | 43,0 | 28,0 | | |
| SKENARIO 2. APEC | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Tarif Impor/Pengurangan Subsidi a) | | | | | | | | | | | | | | |
| - Komoditas Pertanian | Tidak ada pengurangan tarif | | | | | | | | | | | | | |
| - Industri Pengolahan | | | | | | | | | | | | | | |
| SKENARIO 3. WTO+APEC | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Pajak Domestik/Pengurangan Subsidi | Mengikuti Skenario WTO | | | | | | | | | | | | | |
| 2. Pajak Ekspor/Pengurangan Subsidi | Mengikuti Skenario WTO | | | | | | | | | | | | | |
| 3. Tarif Impor/Pengurangan Subsidi | Mengikuti Skenario WTO, kecuali untuk industri pengolahan. | | | | | | | | | | | | | |
| - Industri Pengolahan | | | 58,8 | 60,9 | 76,2 | 78,7 | 100,0 | 74,3 | 43,0 | 66,0 | 71,0 | 28,0 | | |
| SKENARIO 4. WTO+APEC+AFTA | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Pajak Domestik/Pengurangan Subsidi | Mengikuti Skenario WTO | | | | | | | | | | | | | |
| 2. Pajak Ekspor/Pengurangan Subsidi | Mengikuti Skenario WTO | | | | | | | | | | | | | |
| 3. Tarif Impor/Pengurangan Subsidi | Mengikuti Skenario WTO, kecuali untuk industri pengolahan dan pertanian, | | | | | | | | | | | | | |
| - Komoditas Pertanian | | | 87,0 | 62,5 | 92,4 | 89,2 | 100,0 | 30,0 | 36,0 | 36,0 | 36,0 | 24,0 | | |
| | | | (Mengikuti Skenario WTO untuk pertanian) | | | | | | | | | | | |
| - Industri pengolahan | | | 83,1 | 75,5 | 89,0 | 82,0 | 100,0 | 74,3 | 43,0 | 66,0 | 71,0 | 28,0 | | |
| | | | (Mengikuti Skenario WTO untuk industri pengolahan) | | | | | | | | | | | |
| SKENARIO 5. WTO+APEC+AFTA-MFN | | | | | | | | | | | | | | |
| Sama seperti skenario keempat tetapi negara ASEAN menerapkan CEPT ke seluruh negara termasuk yang bukan anggota ASEAN. | | | | | | | | | | | | | | |
| a) Dalam hasil sementara ini, pengurangan tarif untuk sektor-sektor di luar pertanian dan industri pengolahan, seperti pertambangan, didasarkan pada kesepakatan Putaran Uruguay. | | | | | | | | | | | | | | |

Sama seperti skenario keempat tetapi negara ASEAN menerapkan CEPT ke seluruh negara termasuk yang bukan anggota ASEAN.

a) Dalam hasil sementara ini, pengurangan tarif untuk sektor-sektor di luar pertanian dan industri-pengolahan, seperti pertambangan, didasarkan pada kesepakatan Putaran Uruguay.

gota maupun bukan anggota ASEAN akan mendapatkan perlakuan yang sama dalam perdagangan dengan negara anggota ASEAN sesuai liberalisasi yang dijadwalkan dalam AFTA. Ini berarti bahwa AFTA diperluas menjadi liberalisasi yang didasarkan pada kebijakan *Most Favoured Nation* (MFN) dan bersifat terbuka.

Hasil Simulasi

Peningkatan Kesejahteraan

Hasil simulasi yang digambarkan dalam Tabel 3 memperlihatkan bahwa semakin maju liberalisasi perdagangan yang dilakukan, akan semakin meningkat pula keuntungan yang diperoleh dari liberalisasi tersebut. Skenario Kedua yang hanya mengikuti skema APEC dengan meliberalisasi sektor manufaktur hanya akan memberikan tambahan pada kesejahteraan dunia dalam

bentuk *equivalent variation* sekitar US\$31 milyar. Skenario Pertama yang didasarkan pada skema WTO memberikan tambahan kesejahteraan sebesar US\$60 milyar. Sementara itu, jika kedua skenario tersebut digabungkan maka penambahan kesejahteraan hanya menjadi US\$66,7 milyar yang berarti bahwa liberalisasi dalam APEC hanya memberikan kontribusi sebesar US\$6,7 milyar.

Yang menarik adalah terjadinya penurunan kesejahteraan sebesar US\$200 juta dari keuntungan yang didapat dengan menerapkan skema APEC dan WTO akibat dibentuknya blok perdagangan AFTA. Dengan adanya AFTA, maka ASEAN akan menerima tambahan keuntungan sebesar US\$242 juta daripada yang dapat diperoleh dengan hanya menjalankan APEC dan WTO. Indonesia akan memperoleh tambahan kesejahteraan sebesar US\$225 juta yang jauh lebih tinggi daripada US\$70 juta yang diperoleh dari WTO dan APEC. Malaysia

Tabel 3

| PENINGKATAN KESEJAHTERAAN EKONOMI (dalam US\$ juta) | | | | | |
|--|-------------------|--------------------|------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| Wilayah | Skenario 1 WTO | Skenario 2 APEC | Skenario 3 WTO+APEC | Skenario 4 WTO+APEC+ AFTA | Skenario 5 WTO+APEC+ AFTA (MFN) |
| ASEAN | 1.602,1 | 2.735,8 | 3.934,0 | 4.175,7 | 12.491,8 |
| Indonesia | 59,6 | -5,8 | 69,8 | 225,7 | 1.622,5 |
| Malaysia | 403,6 | -32,4 | 420,6 | 333,5 | 1.460,8 |
| Thailand | -969,3 | -2.799,1 | -2.473,7 | -2.352,5 | 2.520,0 |
| Filipina | 205,6 | 81,1 | 209,9 | 163,9 | 617,5 |
| Singapura | 1.902,6 | 5.492,0 | 5.707,4 | 5.805,0 | 6.271,1 |
| Di Luar ASEAN | 58.399,6 | 28.180,4 | 62.833,5 | 62.409,7 | 55.746,6 |
| Asia Timur | 38.734,7 | 73.384,1 | 84.642,5 | 84.555,7 | 80.971,8 |
| Uni Eropa | 23.849,8 | -14.928,9 | 2.276,1 | 2.103,9 | 1.205,2 |
| Amerika Utara | 2.994,0 | -9.754,8 | -4.878,9 | -4.994,7 | -5.991,0 |
| Australia-Selandia Baru | 1.696,6 | -266,5 | 1.518,2 | 1.451,8 | 1.306,7 |
| Wilayah Lain | -8.875,6 | -20.253,5 | -20.724,4 | -20.707,0 | -21.746,1 |
| Total Dunia | 60.001,7 | 30.916,2 | 66.767,5 | 66.585,5 | 68.238,4 |

dan Filipina akan mendapatkan kerugian dengan menerapkan blok perdagangan AFTA. Sebagaimana diketahui, volume perdagangan kedua negara dengan negara bukan anggota ASEAN sangatlah tinggi, sehingga adanya blok perdagangan AFTA akan menyebabkan terjadinya distorsi perdagangan yang disebut *trade diversion*. Karena tarif hanya akan dikurangi untuk komoditas yang berasal dari negara ASEAN, berarti harga komoditas yang berasal dari ASEAN akan lebih murah dibandingkan dengan komoditas dari negara lain yang tetap dikenai tarif. Dengan demikian, Malaysia dan Filipina akan lebih banyak mengimpor dari negara ASEAN, walaupun harganya kurang kompetitif dibandingkan dengan komoditas dari negara bukan anggota.

Dengan memberlakukan skema liberalisasi AFTA secara terbuka tanpa membedakan anggota ASEAN atau bukan, maka keuntungan yang diperoleh akan menjadi lebih besar. Tambahan tingkat kesejahteraan seluruh negara ASEAN meningkat dari US\$4,2 milyar menjadi 12 milyar. Hasil ini menunjukkan bahwa semakin liberalisasi diberlakukan secara terbuka, maka semakin besar pula keuntungan yang diberikan. Dengan kata lain, negara ASEAN akan semakin mendapatkan tambahan kesejahteraan bila mereka tidak menciptakan blok perdagangan, melainkan menganut pola kawasan perdagangan terbuka (*open regionalism*).

Dari Tabel 3 juga terlihat bahwa Skenario Pertama memberikan tambahan kesejahteraan lebih tinggi daripada Skenario Kedua pada hampir seluruh wilayah ekonomi dalam simulasi. WTO yang sifatnya lebih menyeluruh memberikan keuntungan lebih besar daripada APEC, kecuali untuk Singapura dan Asia Timur. Singapura yang me-

mang sudah menjalankan perdagangan bebas tidak terlalu terpengaruh dengan liberalisasi ini. Singapura dan Asia Timur juga sangat tergantung pada perdagangan di Asia Pasifik dan akan sangat mendapatkan keuntungan dari meningkatnya volume perdagangan di wilayah ini akibat dijalanannya APEC. Sementara itu, negara-negara lain akan menerima keuntungan yang lebih sedikit jika hanya berpartisipasi dalam APEC tanpa mengikuti WTO. Hal ini bahkan berlaku pula untuk negara di luar APEC.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan bertambahnya kesejahteraan ekonomi. Secara garis besar, dalam model ini peningkatan kesejahteraan ekonomi didekomposisi menjadi tiga jenis: dampak efisiensi alokasi, dampak nilai tukar perdagangan (*terms of trade/TOT*) dan dampak utilitas marginal dari pendapatan. Tabel 4 memperlihatkan dekomposisi atas peningkatan dan penurunan kesejahteraan ekonomi pada Skenario Ketiga dan Keempat.

Dampak efisiensi alokasi merupakan peningkatan kesejahteraan ekonomi yang disebabkan oleh alokasi sumber daya yang lebih efisien. Dengan adanya liberalisasi perdagangan, sumber daya yang sebelumnya terdistorsi dan digunakan pada sektor yang tidak efisien dapat dialokasikan ke sektor yang lebih efisien. Liberalisasi perdagangan membawa dampak yang positif dari segi alokasi sumber daya. Pada Tabel 4 terlihat bahwa seluruh kawasan, baik di ASEAN maupun di luar ASEAN, mendapatkan nilai positif untuk kedua skenario.

Faktor lain yang menyebabkan perubahan kesejahteraan ekonomi setelah liberalisasi adalah perubahan nilai tukar perdagangan (TOT), yaitu harga relatif ekspor terhadap impor. Jika perubahan TOT terse-

Tabel 4 .

DEKOMPOSISI PENINGKATAN KESEJAHTERAAN EKONOMI
(dalam US\$, juta)

| Wilayah | APEC + WTO (Skenario 3) | | | | APEC + WTO (Skenario 3) | | | |
|---------------|-------------------------|----------------|------------|--|-------------------------|----------------|------------|--|
| | Total | Dampak Alokasi | Dampak TOT | Dampak Utilitas Marjinal dari Pendapatan | Total | Dampak Alokasi | Dampak TOT | Dampak Utilitas Marjinal dari Pendapatan |
| ASEAN | 3.934 | 4.486 | -508 | -87 | 4.176 | 4.391 | -163 | -52 |
| Indonesia | 70 | 413 | -343 | -43 | 226 | 417 | -191 | 0 |
| Malaysia | 421 | 1.173 | -751 | 0 | 334 | 1.090 | -756 | -1 |
| Thailand | -2.474 | 1.895 | -4.368 | -1 | -2.352 | 1.904 | -4.256 | -1 |
| Filipina | 210 | 835 | -625 | -1 | 164 | 815 | -651 | -1 |
| Singapura | 5.707 | 170 | 5.579 | -42 | 5.805 | 164 | 5.691 | -50 |
| Di Luar ASEAN | 62.834 | 63.788 | -824 | -131 | 62.410 | 63.699 | -1.153 | 110 |
| Asia Timur | 84.643 | 30.173 | 54.588 | -118 | 84.556 | 30.154 | 54.525 | 123 |
| Uni Eropa | 2.276 | 18.353 | -16.069 | -8 | 2.104 | 18.296 | -16.184 | -8 |
| Amerika Utara | -4.879 | 6.139 | -11.017 | 0 | -4.995 | 6.102 | -11.096 | 0 |
| Australia- | | | | | | | | |
| Selandia Baru | 1.518 | 790 | 728 | 0 | 1.452 | 789 | 662 | 0 |
| Wilayah Lain | -20.724 | 8.333 | -29.053 | -5 | -20.707 | 8.358 | -29.060 | -5 |
| Total Dunia | 66.767 | 68.274 | -1.331 | -218 | 66.585 | 68.089 | -1.315 | 58 |

but negatif berarti kesejahteraan ekonomi akan berkurang, dan begitu pula sebaliknya. Jika perubahan TOT cukup besar, maka penurunan kesejahteraan dapat menutup keuntungan yang didapat dari efisiensi alokasi. Hampir seluruh negara ASEAN mengalami dampak TOT yang negatif, kecuali Singapura. Ini terutama disebabkan oleh tingginya tarif impor sebelum diberlakukannya liberalisasi, sehingga ketika impor dibuka pasar domestik akan semakin banyak menyerap barang impor, terutama barang-barang modal. Thailand merupakan negara yang menderita kerugian paling besar dari penurunan TOT karena negara ini mempunyai tarif yang paling tinggi di antara seluruh negara ASEAN: sekitar 37 persen untuk sektor manufaktur pada tahun 1993 dan 20 persen pada tahun 1997.

Faktor terakhir yang menyebabkan perubahan kesejahteraan ekonomi adalah peru-

bahan utilitas marjinal terhadap pendapat-an. Dalam model ini, preferensi rumah tangga diasumsikan bersifat *non-homothetic*, sehingga perubahan pada pendapatan rumah tangga akan menyebabkan perubahan pada pola konsumsi. Perubahan ini akan menyebabkan rumah tangga membelanjakan semakin sedikit pendapatannya untuk ba-rang inferior dan mendorong peningkatan kesejahteraan akibat naiknya konsumsi pa-da barang lain. Hasil yang ditunjukkan da-lam studi ini memperlihatkan bahwa dam-pak utilitas marjinal tersebut terhadap peru-bahan kesejahteraan ekonomi hanyalah ke-cil saja, dan ini tergantung pada asumsi pa-rameter dalam fungsi utilitas.

Pelajaran utama yang didapat dari stu-di ini adalah mengenai pentingnya libe-ralisasi perdagangan di dalam negeri. Hasil yang diberikan oleh liberalisasi akan ber-lipat ganda jika liberalisasi tersebut juga

mengurangi distorsi di dalam negeri, seperti misalnya pengurangan subsidi, dibandingkan jika hanya mengurangi distorsi dalam tarif impor. Di sini terlihat bahwa WTO akan memberikan hasil yang lebih baik karena mengurangi kedua aspek proteksi tersebut.

Pelajaran kedua adalah adanya bukti bahwa skema liberalisasi APEC yang tidak diikuti dengan skema WTO hanya akan memberikan keuntungan yang sedikit saja bagi negara anggotanya. Ini terutama disebabkan oleh liberalisasi yang hanya terfokus pada pengurangan tarif di sektor manufaktur. Dengan mengikuti WTO, anggota APEC akan mendapatkan hasil yang lebih baik. Berkaitan dengan AFTA, hasil studi ini menunjukkan bahwa keuntungan yang akan didapat oleh negara anggotanya akan lebih besar seandainya AFTA bersifat terbuka, dan bukan merupakan blok perdagangan. Dengan demikian, akan lebih baik seandainya skema liberalisasi APEC merupakan bagian dari liberalisasi multilateral.

Pengalokasian Kembali Sumber Daya dan Output

Tabel 5 menunjukkan perubahan *output* tiap-tiap sektor dari masing-masing wilayah ekonomi sebagai akibat dari liberalisasi perdagangan berdasarkan skema APEC, WTO dan AFTA. Dari sini terlihat bahwa hampir seluruh negara ASEAN mengalami penurunan produksi dalam bidang pertanian, kecuali Malaysia dan Thailand sementara wilayah ekonomi lain pun mengalami hal yang sama kecuali Amerika Utara dan Australia yang memang mempunyai keunggulan sumber daya dan teknologi di bidang ini. Ini terutama disebabkan oleh adanya

perpindahan faktor produksi dari sektor primer ke sektor manufaktur dan jasa.

Perpindahan sumber daya dari sektor primer ke sektor manufaktur secara nyata terlihat di Indonesia. Beberapa sektor yang mengalami peningkatan adalah kehutanan sebesar 4 persen, tekstil dan pakaian jadi sebesar 7 persen dan manufaktur berbasis sumber daya alam sebesar 6 persen. Kenaikan di sektor kehutanan berasal dari meningkatnya permintaan sektor manufaktur berbasis sumber daya hutan seperti perakayan, kertas dan pulp. Terlihat di sini bahwa sektor manufaktur padat karya dan berbasis sumber daya alam yang merupakan sektor-sektor manufaktur tradisional akan menjadi primadona dalam era perdagangan bebas. Sementara itu, output dari sektor manufaktur padat modal dan teknologi akan berkurang sekitar 2,5 persen.

Negara-negara ASEAN lainnya justru mengalami peningkatan pada sektor-sektor manufaktur yang lebih padat modal dan teknologi. *Output* pada sektor-sektor ini akan meningkat pesat di Filipina sebesar 23 persen, di Thailand sebesar 14 persen, di Malaysia sebesar 9 persen dan di Singapura sebesar 11 persen. Penjelasan dari hal ini adalah terlambatnya transformasi struktural di Indonesia dibandingkan dengan di negara tetangganya, terutama karena Indonesia sangat tergantung pada ekspor minyak.

Penjelasan lainnya adalah karena masih terdapat kelebihan tenaga kerja di Indonesia hingga pertengahan abad mendatang. Penurunan daya serap tenaga kerja di bidang pertanian akan menyebabkan timbulnya kelebihan tenaga kerja berpendidikan rendah dan tidak trampil yang akhir-

Tabel 5

DAMPAK PERUBAHAN OUTPUT DARI LIBERALISASI WTO + APEC + AFTA (SKENARIO 4)

(dalam persen)

| Wilayah | Padi | Tanaman Lain | Kehu- tan | Peter- nakan & Perikanan | Pertam- bangan | Produk Pertan- n | Tekstil & Pakaian Jadi | Produk Pertan- n | Pengo- lahan Lain | Jasa |
|-----------------------------|------|-----------------|--------------|--------------------------------|-------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|-------------------------|------|
| ASEAN | | | | | | | | | | |
| Indonesia | -0,7 | 0,6 | 4,1 | 0,0 | -4,1 | -0,7 | 7,1 | 5,8 | -2,5 | 0,1 |
| Malaysia | 7,0 | -8,1 | -4,8 | 4,3 | -11,1 | 10,8 | 2,3 | -1,4 | 8,9 | -0,3 |
| Thailand | -1,2 | 1,0 | -5,5 | -5,6 | -9,1 | -0,8 | 7,9 | -6,7 | 14,0 | -1,3 |
| Filipina | -1,9 | -5,7 | -0,4 | -0,9 | -0,1 | -1,9 | 12,8 | 0,9 | 23,3 | -0,8 |
| Singapura | -1,6 | -1,9 | -30,9 | -7,3 | -15,3 | 4,6 | -22,4 | 11,0 | 11,1 | -7,4 |
| Di Luar ASEAN | | | | | | | | | | |
| Asia Timur | -0,8 | -7,9 | -3,1 | -1,8 | -7,9 | -1,0 | -2,2 | -0,1 | 2,5 | 0,0 |
| Uni Eropa | -4,6 | -10,6 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 1,0 | 0,6 | -0,4 | 0,3 |
| Amerika Utara | 5,1 | 2,7 | 1,5 | 1,2 | -0,7 | 0,8 | -1,4 | 0,2 | -0,6 | 0,0 |
| Australia- Selandia Baru | 1,7 | 7,9 | 2,3 | 2,8 | -3,3 | 10,1 | -6,7 | -0,3 | -6,3 | 0,1 |
| Wilayah Lain | -0,2 | 3,4 | -0,1 | 0,9 | 2,0 | -0,3 | 2,3 | -1,1 | -4,3 | 0,2 |

Tabel 6

DAMPAK PERUBAHAN TENAGA KERJA DARI LIBERALISASI WTO + APEC + AFTA

(dalam persen)

| Wilayah | Padi | Tanaman Lain | Kehu- tan | Peter- nakan & Perikanan | Pertam- bangan | Produk Pertan- n | Tekstil & Pakaian Jadi | Produk Pertan- n | Pengo- lahan Lain | Jasa |
|-----------------------------|-------|-----------------|--------------|--------------------------------|-------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|-------------------------|-------|
| ASEAN | | | | | | | | | | |
| Indonesia | -0,75 | 0,74 | 3,98 | -0,10 | -4,39 | -0,89 | 6,85 | 5,46 | -2,76 | -0,21 |
| Malaysia | 8,27 | -10,09 | -5,14 | 4,13 | -11,80 | 9,95 | 1,71 | -2,06 | 8,09 | -0,98 |
| Thailand | -1,88 | 0,77 | -5,62 | -6,20 | -9,33 | -0,98 | 7,72 | -6,87 | 13,76 | -1,52 |
| Filipina | -4,10 | -8,41 | 0,13 | -1,26 | 0,79 | -1,08 | 13,52 | 1,95 | 24,38 | 0,15 |
| Singapura | -2,95 | -3,26 | -30,60 | -8,24 | -14,12 | 5,58 | -22,07 | 12,48 | 12,03 | -6,51 |
| Di Luar ASEAN | | | | | | | | | | |
| Asia Timur | -2,68 | -10,41 | -3,07 | -2,69 | -7,77 | -0,94 | -2,13 | 0,02 | 2,58 | 0,13 |
| Uni Eropa | -5,34 | -11,43 | 0,42 | -0,16 | 0,33 | 0,26 | 1,09 | 0,62 | -0,31 | 0,43 |
| Amerika Utara | 6,06 | 3,45 | 1,48 | 1,68 | -0,67 | 0,85 | -1,39 | 0,21 | -0,56 | 0,04 |
| Australia- Selandia Baru | 3,37 | 10,50 | 2,24 | 4,42 | -3,57 | 9,94 | -6,82 | -0,43 | -6,46 | -0,05 |
| Wilayah Lain | 0,27 | 4,31 | -0,05 | 1,36 | 2,05 | -0,20 | 2,35 | -1,01 | -4,22 | 0,25 |

nya mencari pekerjaan di sektor manufaktur, yang berarti bahwa akan tersedia tenaga kerja murah secara berlimpah sehingga menyebabkan berkembangnya sektor-sektor padat karya. Sementara itu negara-negara

ASEAN lainnya memiliki tenaga kerja yang relatif lebih trampil dan berpendidikan tinggi sehingga dapat mendukung perkembangan sektor manufaktur padat modal dan berteknologi tinggi.

Dampak liberalisasi perdagangan terhadap perubahan lapangan kerja dipaparkan pada Tabel 6. Tabel ini menunjukkan hasil yang berbeda antarnegara, meskipun pada pokoknya ada kesamaan antara penyerapan tenaga kerja dengan pertumbuhan *output* akibat liberalisasi. Sektor-sektor yang berkembang akan menyerap tenaga kerja lebih banyak, sementara sektor yang menurun akan mengurangi tenaga kerjanya. Dengan demikian, akan terjadi perpindahan tenaga kerja di antara sektor-sektor tersebut. Sektor tekstil dan pakaian jadi di Indonesia akan menyerap tambahan tenaga kerja 7 persen, begitu pula untuk sektor kehutanan sebesar 4 persen, dan manufaktur berbasis sumber daya alam sebesar 5 persen. Sementara itu, sektor yang mengalami penurunan *output*, seperti sektor pertambangan, akan mengurangi tenaga kerjanya. Oleh karena itu, dalam rangka penyerapan tenaga kerja di masa depan tampaknya Indonesia masih akan tergantung pada industri manufaktur berbasis sumber daya alam dan industri padat karya.

Negara-negara lain di ASEAN juga akan mengalami peningkatan permintaan tenaga kerja di sektor manufaktur. Di sektor tekstil dan pakaian jadi, seluruh negara ASEAN kecuali Singapura akan meningkatkan tenaga kerjanya, seperti misalnya Malaysia sebesar 2 persen, Thailand sebesar 8 persen dan Filipina sebesar 14 persen. Sementara itu untuk sektor industri padat modal, permintaan tenaga kerja juga meningkat secara pesat: di Filipina sebesar 24 persen, Singapura sebesar 12 persen, serta Thailand dan Malaysia masing-masing sebesar 14 persen.

Agaknya perlu pula mengaitkan hasil ini dengan konsep perpindahan pasar te-

naga kerja dari sektor pertanian ke sektor manufaktur, dan dari sektor yang surplus tenaga kerja ke sektor yang kekurangan tenaga kerja. Hal ini dapat digunakan sebagai kerangka berpikir dalam menganalisis pola distribusi pendapatan, kekuatan tawar-menawar pekerja, dan potensi perubahan struktur industri. Selama masa di mana terdapat surplus tenaga kerja, peningkatan kebutuhan tenaga kerja tidaklah meningkatkan upah, di samping adanya ketidaksamaan yang jelas antara upah pekerja terlatih dan tidak terlatih. Ketika sektor industri semakin berkembang, akan terjadi perpindahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor manufaktur dan jasa sehingga menyebabkan terjadinya kekurangan tenaga kerja di sektor tersebut yang pada akhirnya mendorong naiknya upah.

Hasil studi ini menunjukkan bukti bahwa transformasi yang terjadi di Indonesia agak terlambat dibandingkan dengan di negara ASEAN lainnya. Seperti telah disebutkan sebelumnya, hal ini terutama karena Indonesia terlalu tergantung pada sumber daya alam, khususnya minyak dan gas bumi. Setelah harga minyak bumi mengalami kemerosotan, barulah Indonesia memulai pengembangan sektor manufaktur padat karya. Juga patut diperhitungkan bahwa proses titik balik dalam perekonomian Indonesia mengambil masa yang lebih panjang daripada negara Asia lainnya. Sebagai contoh, kenaikan upah di Thailand selama masa 10 tahun terakhir mencapai 70 persen, sementara di Indonesia hanya 30 persen. Faktor lain yang juga mempengaruhi proses transformasi adalah rendahnya tingkat pendidikan tenaga kerja di Indonesia. Rendahnya tingkat pendidikan akan mempersulit proses transformasi, karena orang ti-

dak fleksibel untuk mengganti pekerjaannya ke sektor modern.

Ekspor dan Impor

Selain membawa perubahan terhadap output sektoral di masing-masing wilayah, karena adanya realokasi sumber daya ke sektor yang lebih efisien, liberalisasi perdagangan akan sangat mempengaruhi pola perdagangan luar negeri. Dengan dihilangkannya distorsi domestik maupun luar negeri, masing-masing wilayah akan dapat meningkatkan produksi di sektor yang mempunyai keunggulan, serta mendapat kesempatan lebih besar untuk mengeksport hasil produknya akibat dari semakin terbukanya pasar.

Tabel 7 dan 8 memperlihatkan perubahan pola perdagangan luar negeri akibat liberalisasi yang mengikuti skema dari APEC, WTO dan AFTA. Dari Tabel 7 terlihat adanya kenaikan maupun penurunan ekspor dari masing-masing wilayah. Pola perubahan ekspor tersebut hampir menyerupai perubahan yang terjadi pada perubahan output dan sumber daya di masing-masing wilayah. Ini dapat dipahami mengingat bahwa perpindahan sumber daya dan kenaikan output di sektor yang efisien akan membuat daya saing produknya bertambah; sebaliknya, di sektor yang tidak efisien daya saing produknya akan menurun.

Seperti pada perubahan output, negara-negara ASEAN juga mengalami perubahan ekspor yang cukup signifikan di sektor manufaktur. Hampir seluruh negara anggota ASEAN mendapatkan keuntungan dari liberalisasi berupa kenaikan ekspor di sektor manufaktur, khususnya yang berba-

sis sumber daya. Begitu juga pada sektor tekstil dan pakaian jadi. Kenaikan ini banyak dipengaruhi oleh sifat AFTA yang merupakan blok perdagangan. Dengan membentuk blok perdagangan antarnegara ASEAN, kesempatan untuk mengeksport dari negara anggota semakin besar, karena komoditas yang berasal dari negara anggota akan dikenai bea masuk lebih rendah daripada yang berasal dari negara bukan anggota. Akibatnya, harga domestik komoditas impor tersebut pun akan lebih murah dibandingkan harga komoditas dari negara lain sehingga ekspor antarnegara ASEAN akan meningkat.

Dari Tabel 8 juga dapat dilihat adanya perubahan pola impor. Yang menarik dari hasil ini adalah adanya kecenderungan kenaikan impor hampir pada seluruh komoditas di semua wilayah. Ini juga terjadi pada wilayah yang ekspor komoditasnya meningkat, yang menunjukkan makin berperannya perdagangan intraindustri. Dengan liberalisasi perdagangan, konsumen akan mempunyai lebih banyak pilihan. Mereka mendapatkan lebih banyak kesempatan untuk menikmati produk yang semakin beragam yang tidak dihasilkan oleh negaranya sendiri. Oleh karena itulah, terlihat bahwa setiap wilayah akan meningkatkan impornya walaupun output domestik wilayah tersebut meningkat.

Indonesia akan mengalami kenaikan ekspor yang cukup besar pada sektor tekstil, manufaktur berbasis sumber daya, dan manufaktur lainnya. Tekstil dan pakaian jadi masih akan menjadi andalan dengan kenaikan ekspor sebesar 12,31 persen, sementara ekspor manufaktur berbasis sumber daya akan meningkat sebesar 20,66 persen.

Tabel 7

DAMPAK PERUBAHAN POLA EKSPOR WTO + APEC + AFTA
(dalam persen)

| Wilayah | Padi | Tanaman Lain | Kehu- tan | Peter- nakan & Perikanan | Pertam- bangan | Produk Pertani- an | Tekstil & Pakaian Jadi | Produk Pertani- an | Pengo- lahan Lain | Jasa |
|-----------------------------|-------|-----------------|--------------|--------------------------------|-------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------|-------------------------|-------|
| ASEAN | | | | | | | | | | |
| Indonesia | -18,5 | 19,5 | 2,7 | 1,4 | -6,4 | -3,2 | 12,3 | 20,7 | 19,5 | -0,2 |
| Malaysia | 27,7 | 18,1 | -6,9 | 24,8 | -16,6 | 40,1 | 4,7 | 2,8 | 14,9 | -2,9 |
| Thailand | -20,2 | 10,6 | -0,6 | -0,5 | -16,3 | 10,8 | 24,7 | 23,5 | 54,0 | -0,3 |
| Filipina | 22,4 | 8,7 | -4,8 | 2,1 | 1,7 | 0,0 | 21,5 | 27,6 | 50,5 | -3,7 |
| Singapura | -12,9 | 7,3 | -30,1 | -8,9 | -14,7 | 8,8 | -23,8 | 16,6 | 15,3 | -18,8 |
| Di Luar ASEAN | | | | | | | | | | |
| Asia Timur | -2,0 | 10,0 | -11,1 | -0,6 | -18,9 | 18,3 | -1,0 | 12,2 | 24,4 | -10,7 |
| Uni Eropa | -12,3 | -42,7 | 1,0 | 17,6 | 6,8 | 3,0 | 10,2 | 7,0 | 5,3 | 5,2 |
| Amerika Utara | 29,8 | 20,6 | 15,2 | 9,3 | -1,1 | 20,5 | 4,7 | 6,6 | 9,3 | 4,1 |
| Australia- Selandia Baru | -9,6 | 18,1 | 12,5 | -8,2 | -4,5 | 36,8 | -7,2 | 10,0 | 7,2 | 2,3 |
| Wilayah Lain | 1,4 | 25,8 | 7,5 | 19,3 | 5,3 | 11,3 | 18,2 | 5,7 | 2,2 | 8,7 |

Tabel 8

DAMPAK PERUBAHAN POLA IMPOR WTO + APEC + AFTA
(dalam persen)

| Wilayah | Padi | Tanaman Lain | Kehu- tan | Peter- nakan & Perikanan | Pertam- bangan | Produk Pertani- an | Tekstil & Pakaian Jadi | Produk Pertani- an | Pengo- lahan Lain | Jasa |
|-----------------------------|------|-----------------|--------------|--------------------------------|-------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------|
| ASEAN | | | | | | | | | | |
| Indonesia | 15,6 | 17,1 | 27,7 | 10,2 | 9,5 | 13,3 | 11,6 | 8,0 | 9,7 | 3,3 |
| Malaysia | 12,7 | 52,5 | 18,1 | 19,4 | 8,7 | 28,8 | 4,9 | 8,2 | 7,2 | 4,9 |
| Thailand | 27,6 | 23,4 | 2,9 | 31,3 | 6,8 | 40,5 | 18,6 | 19,9 | 17,4 | 0,5 |
| Filipina | 12,5 | 31,0 | 9,2 | 33,9 | 4,0 | 27,9 | 13,0 | 21,5 | 12,5 | 5,4 |
| Singapura | 97,3 | 6,2 | 8,3 | 12,4 | 3,9 | 11,2 | 6,4 | 10,0 | 11,0 | 14,8 |
| Di Luar ASEAN | | | | | | | | | | |
| Asia Timur | 64,0 | 23,9 | 9,3 | 13,6 | 6,8 | 33,6 | 14,9 | 17,4 | 31,2 | 8,5 |
| Uni Eropa | 23,2 | 25,5 | -1,0 | 1,7 | 0,5 | 8,4 | 4,4 | 2,1 | 9,1 | -2,3 |
| Amerika Utara | 4,9 | 16,6 | 1,1 | 2,6 | 1,7 | 7,0 | 5,8 | 3,8 | 10,2 | -0,3 |
| Australia- Selandia Baru | 14,0 | 6,0 | 3,0 | 8,4 | 3,0 | 10,6 | 9,8 | 8,6 | 11,2 | 1,7 |
| Wilayah Lain | 2,3 | -3,1 | -0,4 | 12,8 | 1,1 | 7,5 | 6,3 | 8,0 | 8,5 | -2,8 |

Seperti disebutkan sebelumnya, kenaikan ini lebih dipengaruhi oleh keunggulan komparatif Indonesia yang cenderung pada berlimpahnya tenaga kerja serta sumber daya alam. Tetapi pada produk-produk pertanian olahan, Indonesia akan mengalami penu-

runan ekspor, sementara ekspor dari negara lain meningkat dengan cukup pesat. Hal ini terutama disebabkan oleh tidak adanya pengembangan sektor industri pertanian di Indonesia, sehingga walaupun Indonesia juga mempunyai keunggulan komparatif di

sektor ini, namun tidak dapat memperoleh keuntungan dari liberalisasi perdagangan.

Ketergantungan Indonesia pada impor komoditas pertanian terlihat dengan jelas. Konsumsi beras yang berasal dari impor naik sebesar 15,55 persen, begitu pula komoditas pertanian lain seperti gandum dan kacang-kacangan yang naik hingga 17,08 persen. Seiring dengan kenaikan ekspor dan outputnya, industri tekstil mengalami kenaikan impor yang cukup signifikan, walaupun sebelumnya tarif untuk komoditas ini tidak terlampau tinggi. Hal ini terutama karena sebagian bahan baku industri tekstil Indonesia juga berasal dari impor, sehingga dengan adanya liberalisasi perdagangan impor untuk komoditas ini pun akan meningkat.

Thailand sebagai salah satu negara anggota ASEAN yang masih menetapkan tarif impor tinggi juga mengalami kenaikan impor yang cukup signifikan untuk hampir seluruh komoditas. Kenaikan terbesar terjadi pada produk-produk pertanian baik yang diolah maupun bukan olahan. Ini dapat dipahami karena sebelum liberalisasi, komoditas-komoditas tersebut mempunyai tingkat proteksi yang cukup tinggi.

Secara keseluruhan perdagangan internasional akan meningkat dengan adanya liberalisasi perdagangan. Tetapi, dengan dibentuknya AFTA sebagai blok perdagangan, perubahan pola perdagangan ini kemungkinan besar diikuti juga dengan *trade diversion*. Kenaikan perdagangan antar-negara ASEAN meningkat lebih pesat daripada perdagangan dengan negara bukan anggota, terutama pada komoditas-komoditas manufaktur yang mendapat percepatan penurunan tarif dalam skema CEPT.

Kesimpulan

Studi ini memperkirakan dampak liberalisasi perdagangan terhadap perubahan kesejahteraan ekonomi, *output* sektoral dan pola tenaga kerja di ASEAN. Hasil studi menunjukkan bahwa dengan lebih terbukanya perdagangan internasional akan diperoleh tambahan kesejahteraan ekonomi yang semakin tinggi. Negara-negara yang bergabung dalam APEC dan AFTA akan mendapatkan manfaat tambahan dari liberalisasi, tetapi tanpa bergabung dengan WTO, keuntungannya akan sedikit saja. Studi ini juga menunjukkan bahwa pengurangan distorsi domestik juga memberikan manfaat yang besar bagi negara yang menjalankan liberalisasi.

Implementasi dari AFTA sebagai blok perdagangan akan memberikan hasil yang sedikit saja. Dengan ikut berpartisipasi dalam WTO dan APEC, keuntungan yang diperoleh adalah US\$3,9 milyar, yang berarti terdapat penambahan sebesar US\$242 juta dari keuntungan yang diperoleh tanpa adanya AFTA. Tetapi keuntungan ini akan menjadi US\$12 milyar seandainya AFTA tidak menjadi blok perdagangan, melainkan berlaku pula untuk negara bukan anggota ASEAN. Ini menunjukkan bahwa keuntungan yang lebih besar akan didapatkan jika liberalisasi diberlakukan secara terbuka dibandingkan bila menciptakan blok perdagangan.

Sektor manufaktur di negara-negara ASEAN diharapkan akan mendapat banyak manfaat dari liberalisasi, dan sumber daya akan berpindah dari sektor primer seperti pertanian dan pertambangan ke sektor manufaktur. Ekspansi di sektor manufaktur akan meningkatkan permintaan terhadap tenaga

kerja dan menyebabkan perpindahan sumber daya. Ekspansi tersebut berbeda-beda antarnegara. Indonesia sebagai negara yang memiliki tenaga kerja berlimpah akan mendapat manfaat lebih banyak daripada industri yang padat karya, sementara negara ASEAN lainnya seperti Malaysia dan Thailand lebih tergantung pada industri padat modal. Hasil studi ini juga menunjukkan bahwa transformasi tenaga kerja dari sektor pertanian ke manufaktur di Indonesia lebih lambat dibandingkan dengan di negara lain.

Studi ini juga menunjukkan terjadinya kenaikan yang cukup pesat pada perdagangan dunia. Pelaksanaan AFTA sebagai blok perdagangan akan sangat meningkatkan perdagangan antarnegara anggota sebagai akibat dari *trade creation* dan *trade diversion*. Secara keseluruhan ada indikasi bahwa dengan liberalisasi maka perdagangan intraindustri akan semakin dominan, karena liberalisasi mendorong diferensiasi produk.

KEPUSTAKAAN

- Erwidodo and Tubagus Feridhanusetyawan. (1997). "Indonesia's Agriculture: Facing the APEC and WTO". *Indonesian Quarterly*, Vol. XXV, No. 3.
- Feridhanusetyawan, Tubagus. (1997). "Trade Liberalization in Asia Pacific: A Global CGE Approach". *Indonesian Quarterly*, Vol. XXV, No. 4.
- GATT Secretariat. (1994). *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Market Access for Goods and Services: Overview of the Results*, Geneva, November.
- Hertel, Thomas W. (ed). (1997). *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*. Cambridge University Press.
- Huff, K. M. and T. W. Hertel. (1996). "Decomposing Welfare Changes in the GTAP Model", *GTAP Technical Paper*, No. 5. July.
- Manning, Chris. (1995). "Approaching the Turning Point? Labour Market Change under Indonesia's New Order". *The Developing Economies*, Vol. 33, No. 1.
- Pangestu, Mari and Sherry Stephenson. (1996). "Evaluation of Uruguay Round Commitments by APEC members" dalam Bijit Bora and Mari Pangestu (eds.). *Priority Issues in Trade and Investment Liberalisation: Implication for the Asia Pacific Region*. PECC, Singapore.
- PECC (Pacific Economic Cooperation Council). (1996). "Perspectives on the Manila Action Plans for APEC", PECC Publications. Edited by Mari Pangestu, Christopher Findlay, Ponciano Intal, Jr. and Stephen Parker. December.
- Stephenson, Sherry and Erwidodo. (1995). "The Impact of Uruguay Round on Indonesia's Agriculture", Report to the Minister of Agriculture.
- Young, Linda M. and Karen M. Huff. (1997). "Free Trade in the Pacific Rim: On What Basis" dalam Thomas W. Hertel (ed.). *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*. Cambridge University Press.

Situasi Ketenagakerjaan di Kawasan Timur Indonesia (KTI)

JB. Widodo dan Soewartoyo

Pembangunan di wilayah Indonesia Timur selama Pelita IV dan V, telah membawa kontribusi cukup besar bagi pembangunan nasional. Ini dibuktikan dengan laju pertumbuhan ekonomi di KTI sekitar 8-10 persen per tahun. Namun demikian terdapat ketimpangan pembangunan ekonomi antarpropinsi maupun antarwilayah dalam satu kawasan di KTI. Hal ini sangat dipengaruhi oleh perbedaan geografis maupun potensi ekonomi di masing-masing wilayah tersebut.

Di samping itu meningkatnya angkatan kerja di satu pihak dan keterbatasan kesempatan kerja di pihak lain, menyebabkan terjadinya ketimpangan antara penawaran dan permintaan tenaga kerja. Hal tersebut menyebabkan terjadinya peningkatan pengangguran dan setengah penganggur terutama di kalangan angkatan kerja berusia muda, berpendidikan dan tenaga kerja perempuan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembangunan ekonomi makro yang lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi telah menciptakan dualisme struktur ekonomi yang timpang antara sektor modern dan sektor tradisional, baik dalam menciptakan lapangan kerja maupun distribusi pendapatan.

Pendahuluan

PEMBANGUNAN di Indonesia diarahkan untuk mencapai tingkat kesejahteraan dan pemerataan ekonomi yang diharapkan demi terwujudnya kualitas manusia dan kualitas masyarakat yang maju. Faktor perkembangan ekonomi banyak ditentukan oleh tiga faktor produksi yaitu sumber daya modal, tanah dan sumber daya manusia yang tersedia. Perkembangan hasil pembangunan yang telah dicapai di Indonesia menunjukkan bahwa masih ada kesenjangan antara di Kawasan Timur Indonesia (KTI) dan Kawasan Barat

Indonesia (KBI); dalam hal ini, KTI masih relatif tertinggal dibandingkan dengan KBI dilihat dari aspek sumber daya manusia terutama kehidupan ekonomi, pendidikan dan kesehatan (PPT-LIPI, 1995).

Di lain pihak, KTI menyimpan berbagai keunggulan untuk diberdayakan. Namun demikian, tidak berarti bahwa tidak ditemui berbagai kendala. Beberapa kendala tersebut di antaranya adalah, keadaan topografi (terdiri dari kepulauan) dan juga terbatasnya investasi (baik PMA maupun PMDN) yang masuk di kawasan itu. Di samping itu adanya berbagai masalah ke-

tenagakerjaan juga merupakan kendala yang penting untuk diperhatikan.

Tulisan ini tidak bermaksud untuk memecahkan masalah atau menghapus hambatan-hambatan secara langsung, namun lebih memberikan suatu analisis deskriptif yang terpusat kepada aspek ketenagakerjaan di KTI. Dengan demikian tulisan ini mencoba mengajukan alternatif tidak langsung terhadap masalah pembangunan. Banyak sudah informasi dan analisis tentang kondisi ketenagakerjaan di KTI yang dikemukakan oleh para pengamat, namun tampaknya belum bisa menyentuh permasalahan masyarakat yang sifatnya lebih terinci dan mendalam.¹

Tulisan ini akan menggambarkan perkembangan aspek ketenagakerjaan dengan mengambil dua periode waktu, yakni data Supas 1995 dan hasil Sensus 1990. Meskipun demikian penulis menyadari bahwa kedua jenis sumber tersebut hendaknya dilihat tidak dalam suatu garis linier (*trend*). Pembangunan di wilayah Indonesia Timur selama Pelita IV dan V membawa kontribusi cukup besar bagi pembangunan nasional. Ini dibuktikan dengan laju pertumbuhan ekonomi sekitar 8-10 persen per tahun di KTI pada kurun waktu 1983-1993 kecuali di NTT yang hanya sekitar 5,7 persen (PDRB, 1983; 1993).

¹Hasil bahasan ini lebih banyak mendasarkan kepada data dari laporan Penelitian PPT-LIPI yang dilakukan oleh JB. Widodo dan Laila Nagib. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan analisis makro yang bersumber kepada data sekunder (resmi) yang dipublikasikan oleh Biro Pusat Statistik (BPS). Untuk mencapai sasaran yang optimal para penulis juga melengkapinya dengan hasil kajian sosial yang bersifat kualitatif. Hal ini dimaksudkan untuk menangkap makna dari data sekunder yang tersedia.

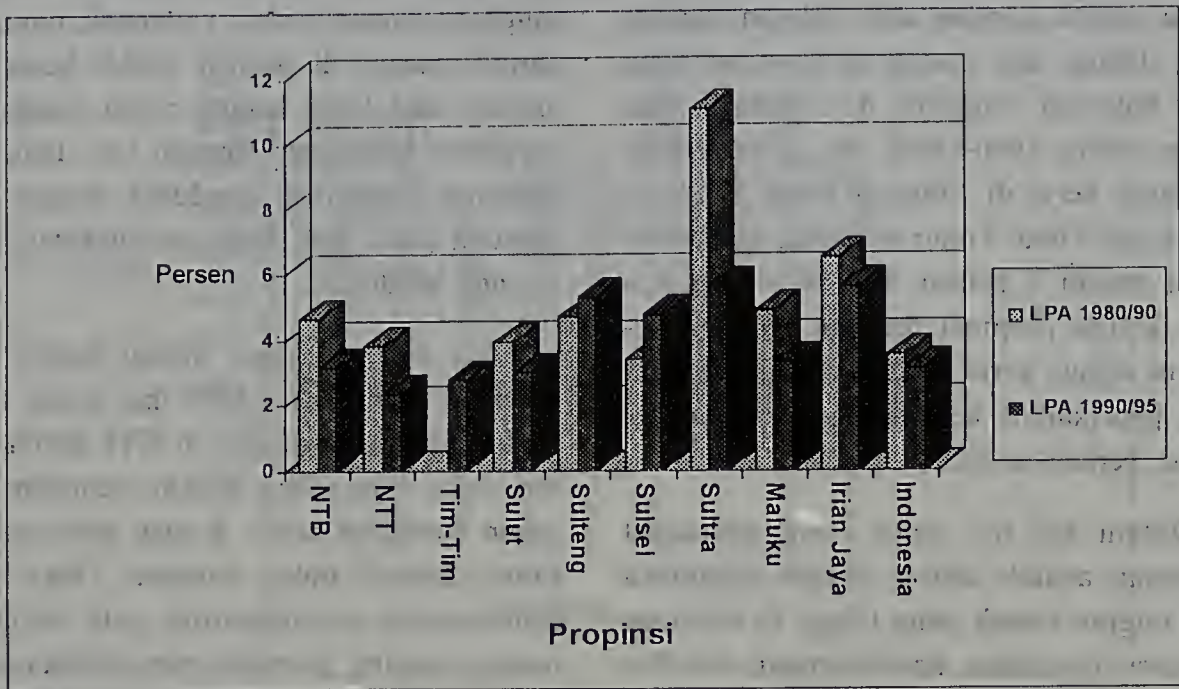
Berbagai kegiatan pembangunan yang telah dilaksanakan, seperti pembangunan prasarana perhubungan, irigasi, dan berbagai sarana sosial, telah memperlancar kegiatan ekonomi dan sosial di KTI. Namun kendala yang ada seperti faktor geografis, dan wilayah yang terdiri dari kepulauan, menyebabkan kegiatan lebih terfokus ke pusat-pusat pembangunan sehingga tampak belum merata ke semua daerah di kawasan itu. Kondisi fisik tersebut merupakan hal yang sangat alami, yang sering dianggap sebagai salah satu penyebab ketertinggalan KTI, terutama apabila dibandingkan dengan wilayah-wilayah di Indonesia Barat. Kelemahan lain yang melekat kepada kualitas SDM di KTI adalah rendahnya tingkat pendidikan dan tingkat kesehatan penduduknya. Keterbatasan yang disebabkan oleh kondisi geografis sangat menyulitkan penyebaran berbagai sarana untuk menunjang kualitas pendidikan dan tingkat kesehatan penduduk.

Ada sembilan propinsi yang diambil sebagai sampel dalam tulisan ini. Kesembilan propinsi tersebut adalah Irian Jaya, Maluku, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Timor Timur, Nusa Tenggara Timur dan Nusa Tenggara Barat. Sementara itu, angkatan kerja didefinisikan sebagai penduduk usia 10 tahun ke atas.² Hal lain yang perlu diperhatikan adalah bahwa prediksi terhadap kondisi "resesi ekonomi" belum dicermati secara khusus dalam paparan ini. Namun tampaknya

²Pada kenyataannya banyak penduduk pada kelompok usia tersebut yang masuk ke dalam angkatan kerja meskipun sekarang telah dicanangkan program wajib belajar lima tahun yang berarti bahwa secara formal usia 10 tahun termasuk dalam program wajib belajar tersebut.

Grafik I

LAJU PERTUMBUHAN ANGKATAN KERJA DI WILAYAH INDONESIA TIMUR,
1980-1995 (dalam persen)



Sumber: Diolah oleh PPT-LIPI dari BPS, *Sensus 1980*; *Sensus 1990*; dan *Supas 1995*.

kesulitan akses lebih kelihatan nyata karena pondasi ekonomi yang diduga rapuh.

Pertumbuhan Penduduk dan Ketenagakerjaan

Pertumbuhan angkatan kerja yang relatif tinggi di KTI saat ini tidak dapat dipisahkan dari laju pertumbuhan penduduk di masa lalu. Meskipun laju pertumbuhan penduduk mulai menurun, pertumbuhan angkatan kerja di KTI masih relatif tinggi karena adanya angkatan kerja baru, yaitu penduduk usia 10 tahun ke atas, yang memasuki pasar kerja (lihat Grafik 1).

Laju pertumbuhan penduduk pada kurun waktu 1980-1990 di wilayah Indonesia Timur secara keseluruhan lebih tinggi daripada rata-rata nasional, yaitu di atas 2 per-

sen. Sedangkan daerah yang laju pertumbuhannya relatif rendah merupakan propinsi pengirim migran keluar, seperti Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara dan Sulawesi Selatan. Demikian pula pada kurun waktu berikutnya (1990-1995), beberapa propinsi yang laju pertumbuhan penduduknya lebih tinggi daripada laju pertumbuhan rata-rata nasional, yaitu Sulawesi Tenggara (3,3 persen), Irian Jaya (3,3 persen), Timor Timur (2,3 persen), Sulawesi Tengah (2,5 persen), Maluku (2,3 persen).

Pada Grafik 1 terlihat bahwa di semua propinsi di KTI laju pertumbuhan angkatan kerja cukup besar. Pada kurun waktu 1980-1990 rata-rata pertumbuhan angkatan kerja di semua propinsi di KTI adalah di atas 3 persen, bahkan di Propinsi Sulawesi Tenggara mencapai 11 persen dan di Pro-

pinsi Irian Jaya mencapai 6,5 persen. Tingginya angka ini kemungkinan besar dipengaruhi oleh penempatan transmigran di kedua daerah tersebut serta migran spontan yang datang dan masuk ke Propinsi Irian Jaya, Sulawesi Tenggara, dan Maluku. Pada kurun waktu 1990-1995, laju pertumbuhan angkatan kerja di Propinsi Nusa Tenggara Timur dan Timor Timur menurun, yaitu hingga di bawah 3 persen. Hal ini diduga karena ketiga propinsi tersebut banyak mengirim tenaga kerja ke luar daerah, di samping juga karena keberhasilan program keluarga berencana (KB).

Dalam hal ini, yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa dengan terjadinya arus migran masuk yang tinggi ke beberapa propinsi diperlukan keseimbangan dan keserasian dalam kehidupan sehari-hari antara pendatang dengan penduduk setempat, terutama dalam hubungannya dengan kebutuhan untuk mengisi peluang kerja. Dengan demikian, persaingan antara penduduk asli yang kurang berpengalaman dengan pendatang yang lebih siap pakai tidak menimbulkan potensi terjadinya disintegrasi antar-etnis. Kasus persaingan kesempatan kerja di sektor informal banyak dijumpai di beberapa wilayah seperti di Kota Dili, Mataram, Jayapura dan Ujungpandang.

Angka Beban Ketergantungan

Di samping perkembangan penduduk dan angkatan kerja, menarik pula untuk dibahas masalah angka beban tanggungan per orang. Secara umum angka beban tanggungan (ketergantungan) adalah rasio antara penduduk di bawah usia kerja (< 14 tahun) dan penduduk di atas usia kerja

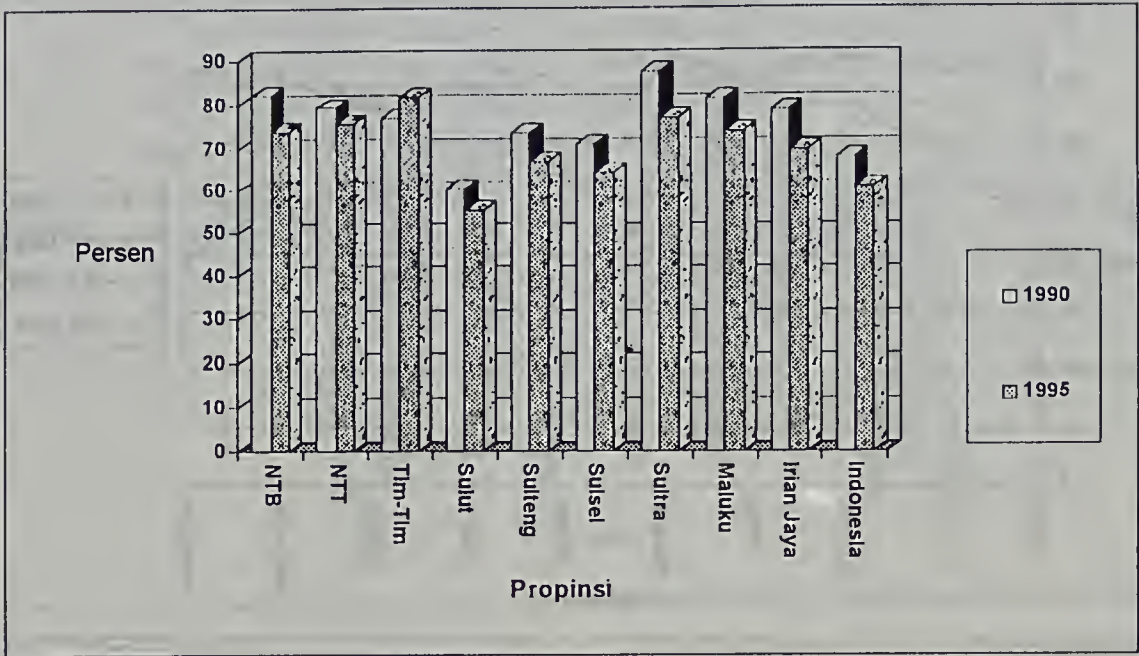
(lansia) dengan penduduk usia kerja (15-65 tahun). Penduduk usia kerja merupakan kelompok usia yang lebih produktif dibandingkan dengan kedua kelompok umur di bawah maupun di atasnya. Makin besar kelompok usia kerja berarti beban tanggungan makin berkurang. Dengan kata lain, pemenuhan kebutuhan penduduk sangat tergantung pada hasil kegiatan angkatan kerja yang produktif.

Pada Grafik 2 dapat dilihat bahwa berdasarkan hasil Sensus 1990 dan Supas 1995 angka beban tanggungan di KTI dalam kurun waktu lima tahun terakhir semakin menurun meskipun masih di atas rata-rata nasional, kecuali untuk Sulawesi Utara. Kecenderungan meningkatnya usia kerja di masing-masing propinsi menyebabkan nilai rasio beban tanggungan semakin rendah, kecuali di propinsi termuda Indonesia, Timor Timur, sebesar 81,7 persen. Ini berarti bahwa penduduk usia kerja di Timor Timur menanggung beban tanggungan yang sangat tinggi. Sebaliknya, angka beban tanggungan di Sulawesi Utara relatif rendah, yaitu 55 persen (1995). Angka beban tanggungan yang rendah antara lain disebabkan oleh rendahnya angka kelahiran, meningkatnya usia kerja, dan kelompok lansia (65+) yang relatif rendah.³

³Namun kondisi di atas adalah kondisi perhitungan yang sifatnya kuantitatif. Hal yang juga perlu diperhitungkan sebetulnya adalah perbandingan antara mereka yang mempunyai pekerjaan dan jumlah orang yang menjadi tanggungan. Sebab, meskipun beban tanggungan tidak secara langsung menunjukkan kekuatan ekonomi rumah tangga, tetapi secara makro perhitungan ini perlu dimunculkan sebagai indikator situasi ekonomi kependudukan di suatu wilayah. Dalam hal ini apabila terjadi penurunan angka ketergantungan pada wilayah tertentu, berarti

Grafik 2

ANGKA BEBAN TANGGUNGAN DI WILAYAH INDONESIA TIMUR,
1990 DAN 1995 (dalam persen)



Sumber: Seperti Grafik 1.

Di lain pihak, struktur ekonomi yang masih bersifat agraris di KTI membuat angkatan kerja yang tersedia kurang dapat dimanfaatkan bagi lapangan kerja yang lebih produktif di luar sektor pertanian. Padahal, ketersediaan lapangan kerja yang produktif akan dapat membantu mengurangi angka beban tanggungan di kawasan itu. Dengan struktur ekonomi yang demikian, jelas bahwa pengangguran terbuka maupun setengah penganggur akan menjadi masalah utama dalam perkembangan kependudukan di KTI pada masa yang akan datang. Tantangannya sekarang adalah bagaimana menanggulangi permasalahan tersebut demi terciptanya kondisi sosial-ekonomi yang lebih baik di KTI.

terjadi proses penurunan angka harapan hidup penduduk di wilayah tersebut.

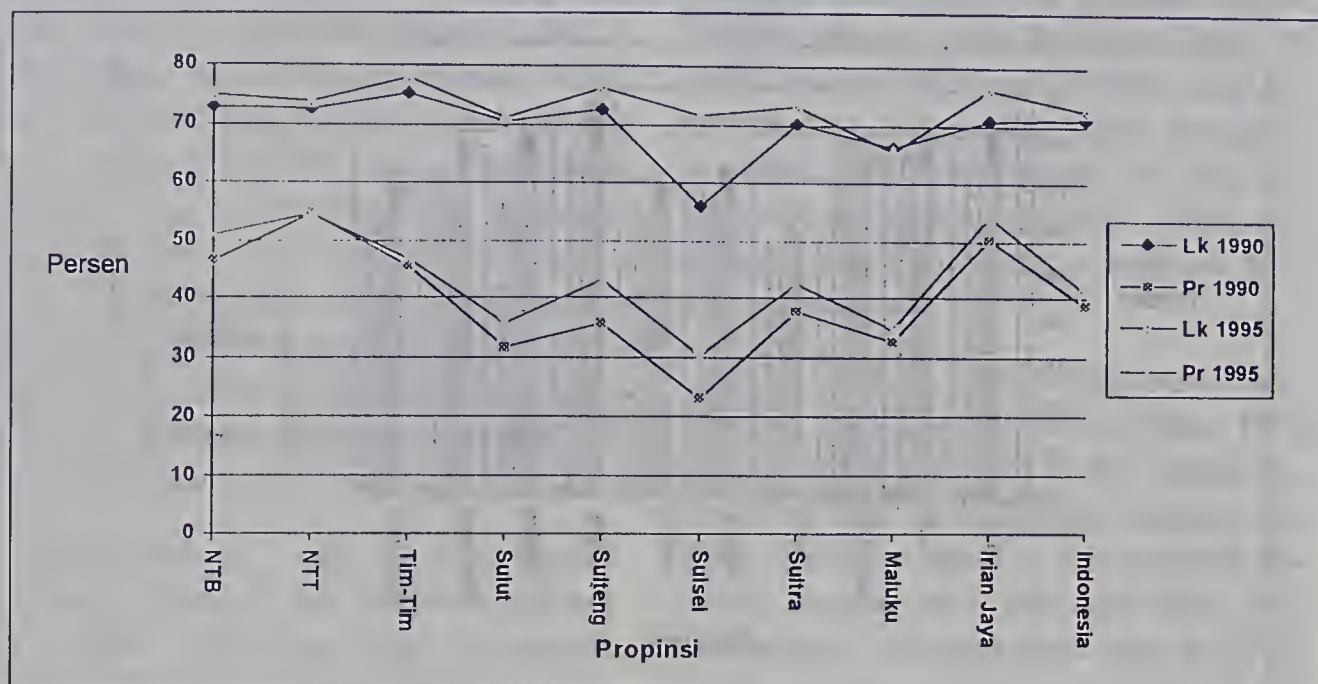
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja

Di Indonesia, golongan yang termasuk sebagai angkatan kerja dalam masyarakat ialah mereka yang berusia antara 10-64 tahun. Walaupun tolok ukur usia antara 15-64 tahun sudah mulai digunakan, dalam tulisan ini perhitungan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) masih didasarkan pada usia 10 tahun ke atas; dengan asumsi bahwa pada kelompok penduduk usia 15 tahun ke bawah khususnya usia 10-14 tahun masih banyak yang melakukan berbagai jenis pekerjaan untuk menopang kebutuhan keluarga.

TPAK merupakan rasio antara kelompok penduduk yang bekerja dan mencari pekerjaan dengan kelompok penduduk usia kerja (10 tahun ke atas). TPAK biasanya dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain,

Grafik 3

TINGKAT PARTISIPASI ANGKATAN KERJA,
1990 DAN 1995 (dalam persen)



Sumber: Seperti Grafik 1.

umur, jenis kelamin, dan kondisi sosial ekonomi (pendidikan, pendapatan, lokasi tempat tinggal, dan sebagainya). Perbandingan TPAK antara propinsi di KTI menunjukkan bahwa selama dekade terakhir ada kecenderungan TPAK laki-laki dan perempuan, baik di desa maupun di kota semakin meningkat. Seperti kecenderungan pada umumnya, TPAK di desa lebih tinggi daripada di kota, dan TPAK laki-laki lebih tinggi daripada perempuan.

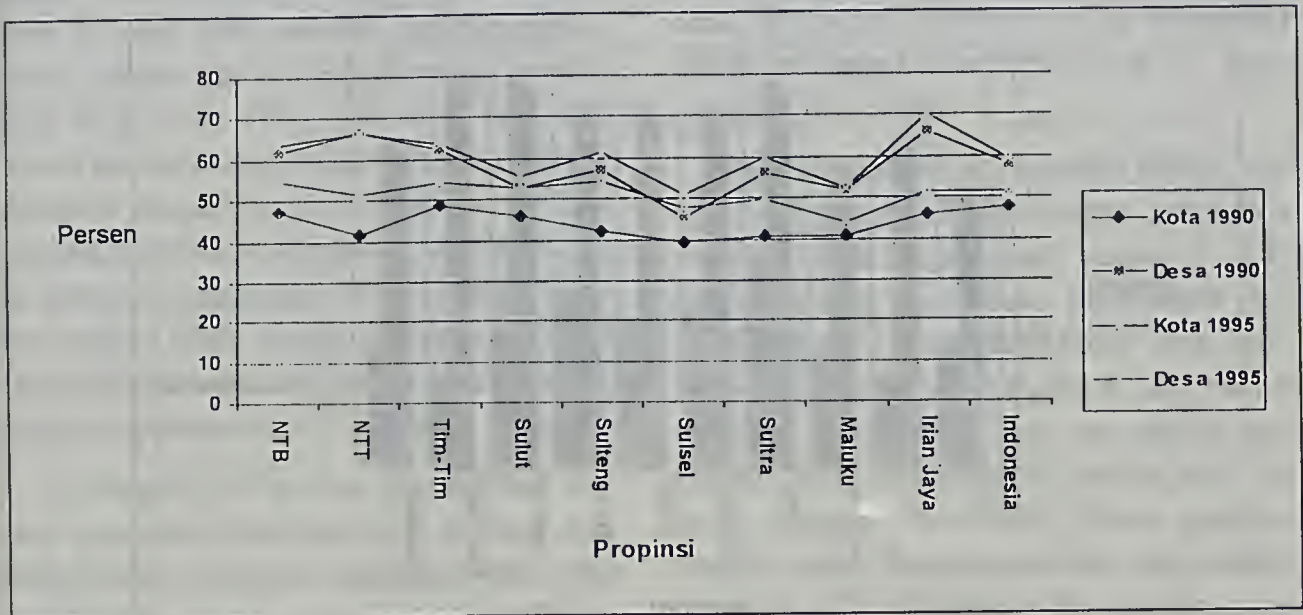
Faktor utama yang menjadi penyebab tingginya TPAK di pedesaan adalah sifat pekerjaan di desa yang umumnya tidak membedakan batasan umur, jenis kelamin, dan tingkat pendidikan. Mereka bekerja seadanya, yang penting asal dapat membantu mencari nafkah untuk menampung kehidupan keluarga. Adapun perbedaan TPAK antara laki-laki dan perempuan berkaitan dengan status laki-laki dan perempuan da-

lam keluarga (terutama di pedesaan), yaitu bahwa laki-laki lebih diutamakan dalam kegiatan ekonomi karena kedudukannya sebagai kepala rumah tangga sehingga mempunyai tanggung jawab sebagai pencari nafkah utama. Di lain pihak perempuan pada umumnya berstatus sebagai ibu rumah tangga, sehingga pekerjaan yang dilakukan dianggap sebagai pekerjaan sampingan. Akan tetapi kecenderungan ini tampak mulai berubah dalam dekade terakhir ini, yaitu bahwa perempuan semakin aktif dalam kegiatan ekonomi. Fakta ini dapat dilihat pada Grafik 3 dan 4.

Secara regional terdapat kecenderungan bahwa di beberapa propinsi seperti Maluku, Sulawesi Utara, dan Sulawesi Selatan tingkat partisipasi angkatan kerja baik laki-laki maupun perempuan lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata Indonesia. Hasil perhitungan HDI (PPT-LIPI) menunjuk-

Grafik 4

TINGKAT PARTISIPASI ANGKATAN KERJA MENURUT KOTA-DESA DI KTI, 1990 DAN 1995 (dalam persen)



Sumber: Seperti Grafik 1.

kan bahwa IPM 1995 di ketiga propinsi tersebut lebih tinggi daripada propinsi lainnya di KTI. Apabila kembali pada dasar perhitungan TPAK, salah satu penyebab rendahnya TPAK adalah tingginya partisipasi penduduk usia sekolah yang bersekolah (*school enrollment*) di ketiga propinsi tersebut dibandingkan dengan propinsi lainnya di KTI. Semakin tinggi partisipasi penduduk usia sekolah yang bersekolah, maka TPAK cenderung semakin berkurang karena sebagian besar penduduk usia sekolah belum memasuki pasar kerja.⁴

Studi PPT-LIPI (1997) menunjukkan bahwa angka pengangguran terbuka menurut jenis kelamin di KTI dari tahun ke tahun cenderung meningkat. Pada tahun 1995 besarnya angka pengangguran terbuka seki-

tar 4-6 persen pada penduduk laki-laki; angka terendah terdapat di NTT, yaitu 4 persen. Pada penduduk perempuan angka tersebut bervariasi sekitar 4-25 persen, yang tertinggi di Sulawesi Utara (25 persen), dan tiga yang terendah adalah di NTT (4 persen), Irian Jaya (6 persen) dan Timor Timur (8 persen). Studi tentang pemuda di KTI yang dilakukan oleh PPT-LIPI juga menunjukkan pengangguran yang relatif tinggi pada penduduk usia muda khususnya yang lebih terdidik (Riwanto, dkk., 1994). Ini membuktikan bahwa tidak ada jaminan semakin tinggi pendidikan akan mempermudah memperoleh pekerjaan.

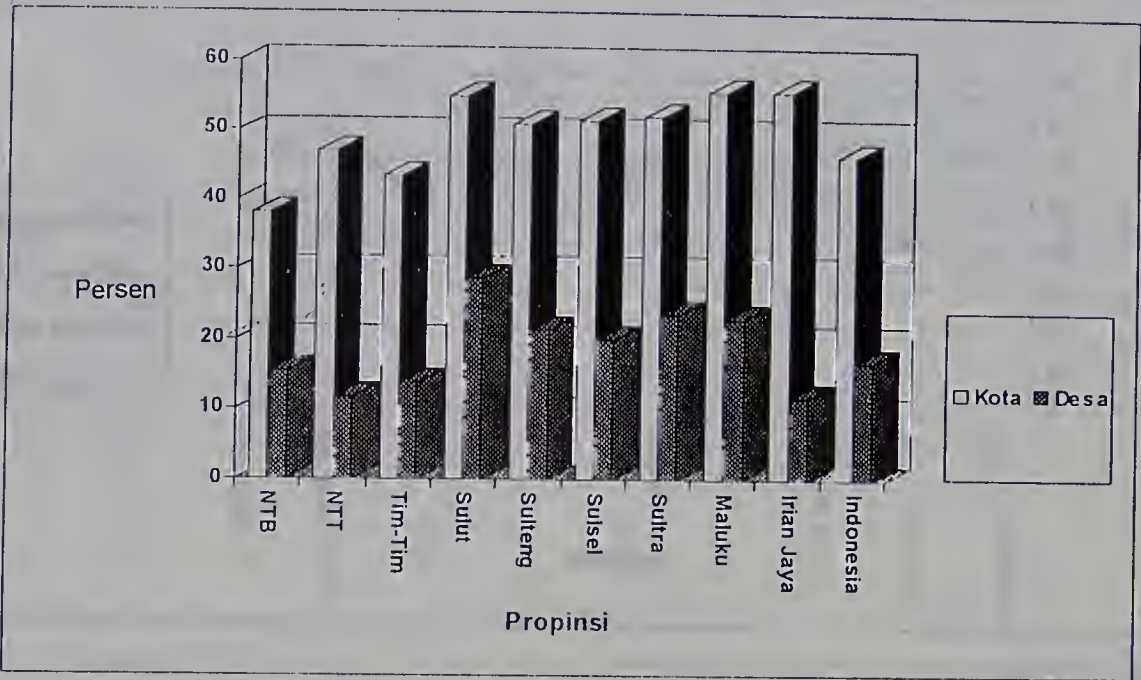
Pendidikan Angkatan Kerja

Meskipun tingkat pendidikan masyarakat di KTI secara umum meningkat pesat dalam dua dekade terakhir, tetapi sebagian besar angkatan kerjanya masih berpendi-

⁴Kecenderungan tersebut sesuai dengan persepsi masyarakat di ketiga propinsi mengenai arti penting pendidikan bagi anak-anaknya.

Grafik 5a

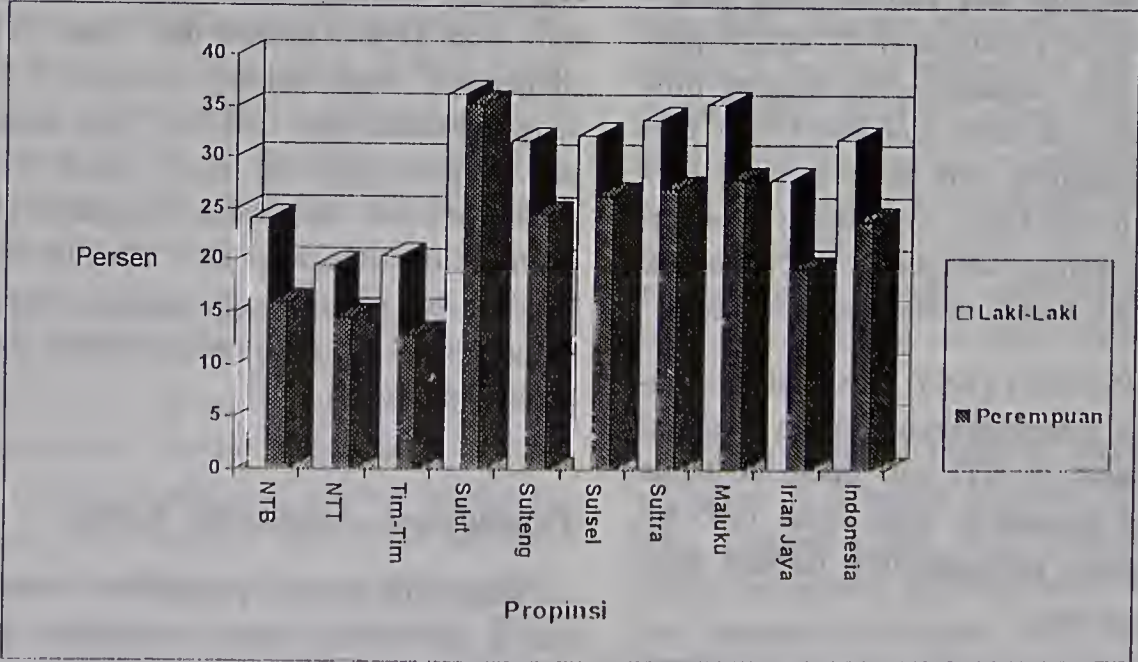
PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS DI KTI
MENURUT PROPINSI DAN PENDIDIKAN SMP, 1995 (dalam persen)



Sumber: Seperti Grafik 1.

Grafik 5b

PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS DI KTI
MENURUT PROPINSI DAN PENDIDIKAN SMP, 1995 (dalam persen)



Sumber: Seperti Grafik 1.

dikan sekolah dasar. Dari Grafik 5a dan 5b terlihat bahwa jumlah penduduk yang dapat menyelesaikan tingkat pendidikan SMP ke atas, baik laki-laki maupun perempuan, di kota dan di desa, di empat propinsi di KTI, yaitu NTB, NTT, Irian Jaya, dan Tim-Tim tergolong relatif rendah dibandingkan dengan propinsi-propinsi lain di Indonesia secara keseluruhan. Demikian pula rata-rata pencapaian SMP ke atas untuk perempuan lebih rendah daripada laki-laki (laki-laki mencapai di bawah 30 persen sedangkan perempuan di bawah 20 persen).⁵

Ketimpangan tingkat pendidikan antara penduduk kota dan desa terlihat dari fakta bahwa persentase penduduk kota yang dapat mengenyam pendidikan SMP ke atas dua kali lipat lebih besar dibandingkan dengan penduduk desa. Penyebab utamanya adalah rendahnya fasilitas pendidikan di tingkat pedesaan, khususnya di beberapa pedesaan di Irian Jaya dan Timor Timur. Tentu saja fakta ini berkaitan dengan faktor lain, antara lain jangkauan transportasi yang masih rendah. Yang menarik adalah bahwa pada tahun 1995 penduduk laki-laki maupun perempuan di setiap propinsi di KTI menunjukkan persentase yang hampir sama dalam hal pencapaian pendidikan. Hal ini menunjukkan bahwa rata-rata penduduk laki-laki

maupun perempuan sudah mempunyai hak yang sama dalam hal pendidikan, kecuali untuk pendidikan yang lebih tinggi terutama di propinsi-propinsi yang tergolong masih tertinggal seperti NTB, NTT, Tim-Tim dan Irian Jaya.

Yang masih menjadi masalah adalah menyesuaikan pendidikan dengan pekerjaan yang tersedia. Kelemahan utama di KTI adalah sangat kurangnya pendidikan kejuruan. Seperti yang dinyatakan oleh Prof. Amiruddin (anggota Dewan KTI), pendidikan di KTI hingga saat ini belum mengarah pada kepentingan daerah dan wilayah (*Kompas*, 16-5-1994). Usaha pengembangan aspek ketenagakerjaan dan pendidikan di KTI dilakukan dengan program *Link and Match*, meskipun program tersebut perlu dilaksanakan dengan berbagai pendekatan seperti yang telah dilakukan dengan program penyelenggaraan Pendidikan Sistem Ganda (PSG) yang telah berlaku.

Situasi Ketenagakerjaan dan Upah Minimum Regional

Tabel 1 menunjukkan alokasi penduduk yang bekerja menurut lapangan usaha dalam satu setengah dekade terakhir. Penduduk yang bekerja menurut lapangan usaha sangat erat kaitannya dengan besarnya TPAK yang terjadi pada tahun yang bersangkutan. Pengelompokan menurut tiga pekerjaan utama sangat berguna untuk menelusuri sifat pekerjaan pada sektor dan jenis tertentu.

Pekerjaan di sektor pertanian biasanya melibatkan anggota rumah tangga. Pada sektor dan jenis pekerjaan yang relatif

⁵Secara keseluruhan penduduk perkotaan relatif memperoleh lebih banyak kesempatan mengenyam pendidikan lanjutan dibandingkan dengan penduduk desa, terutama di Sulawesi Utara, Maluku, dan Irian Jaya. Menurut sejarahnya, Maluku dan Sulawesi Utara dikenal maju di bidang pendidikan sejak jaman Penjajahan Belanda, karena berkaitan dengan misi penyebaran agama Kristen. Sampai sekarang kedua propinsi tersebut tetap menduduki posisi teratas dibandingkan dengan propinsi-propinsi lain di KTI (Nagib, dkk. dalam Jones and Raharjo [eds.], 1995).

Tabel 1

DISTRIBUSI TENAGA KERJA MENURUT PROPINSI DAN LAPANGAN USAHA DI KTI,
1990 DAN 1995 (dalam persen)

| Propinsi | Pertanian | | Industri | | Jasa | |
|---------------------|-----------|------|----------|------|------|-------|
| | 1990 | 1995 | 1990 | 1995 | 1990 | 1995 |
| Nusa Tenggara Barat | 54,8 | 61,8 | 17,0 | 11,2 | 28,2 | 17,0 |
| Nusa Tenggara Timur | 80,5 | 78,2 | 10,0 | 6,8 | 10,5 | 15,0 |
| Timor Timur | 78,5 | 75,2 | 7,5 | 4,8 | 14,0 | 17,14 |
| Sulawesi Utara | 62,5 | 53,3 | 11,5 | 11,0 | 26,0 | 35,5 |
| Sulawesi Tengah | 67,5 | 56,9 | 6,7 | 10,0 | 25,8 | 33,1 |
| Sulawesi Selatan | 65,8 | 57,7 | 14,0 | 10,2 | 20,2 | 32,1 |
| Sulawesi Tenggara | 68,0 | 61,8 | 6,2 | 7,8 | 25,8 | 30,4 |
| Maluku | 62,9 | 64,0 | 11,5 | 8,8 | 25,6 | 27,2 |
| Irian Jaya | 72,8 | 74,7 | 8,5 | 5,8 | 18,7 | 19,5 |
| INDONESIA | 50,0 | 43,9 | 14,5 | 18,4 | 35,5 | 37,2 |

Sumber: BPS, *Sensus Penduduk 1990*; dan *Supas 1995*.

tradisional, terutama di pedesaan, pelibatan anggota rumah tangga baik pekerja laki-laki maupun perempuan rata-rata mencapai di atas 50 persen. Di lain pihak, pada pekerjaan yang relatif modern terdapat lebih banyak tenaga kerja yang berstatus buruh atau karyawan. Umumnya mereka berada di sektor industri yang kondisinya berfluktuasi sekitar 10 persen atau lebih.

Proporsi tenaga kerja di sektor jasa mengalami peningkatan antara tahun 1990-1995 di hampir semua propinsi, terutama propinsi-propinsi di Sulawesi di mana angka rata-ratanya mencapai di atas 30 persen. Sektor jasa merupakan alternatif utama yang bisa menyerap tenaga kerja dari sektor pertanian. Hal ini sekaligus menggambarkan bahwa terjadi pergeseran proporsi tenaga kerja menurut lapangan usaha.⁶

Secara spesifik, berdasarkan hasil Supas 1995, dapat dilihat bahwa sumber pendapatan utama penduduk yang bekerja di

KTI adalah pertanian (perkebunan, peternakan dan perikanan), yaitu berkisar antara 40-70 persen (Grafik 6). Hal ini terutama karena adanya lahan yang sangat potensial untuk ketiga usaha subsektor tersebut. Bahkan beberapa komoditas unggulan yang berorientasi ekspor seperti ikan beku di Sulawesi dan Maluku, mete di Kendari dan coklat di Irian Jaya potensial untuk dikembangkan.

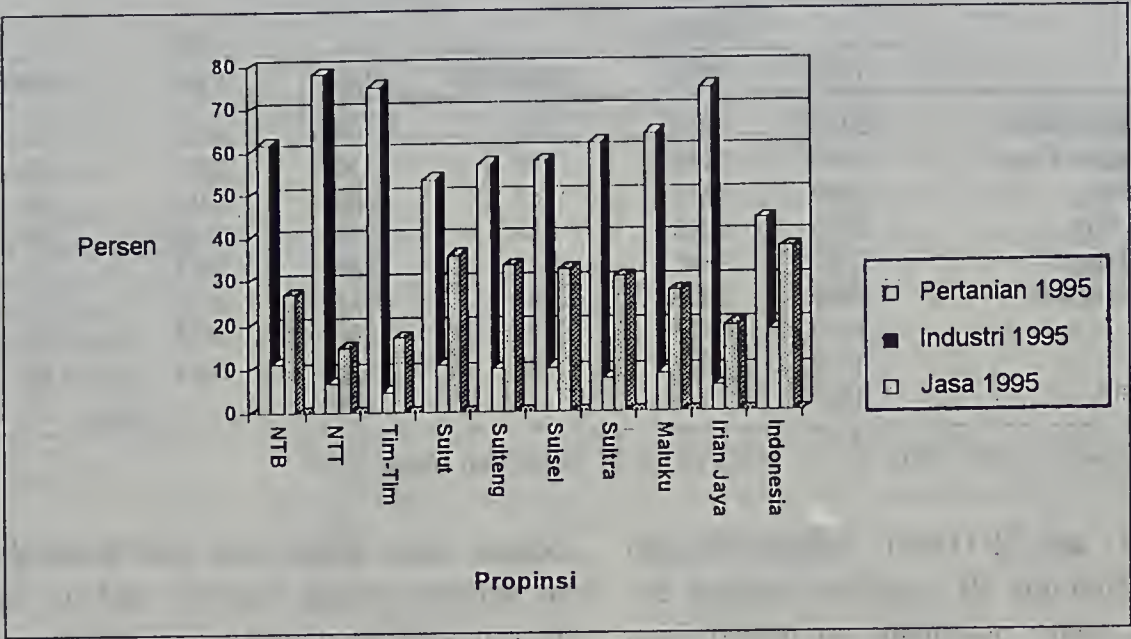
Sektor-sektor lain yang menjadi sumber penghasilan utama, khususnya bagi penduduk di perkotaan, adalah sektor bangunan, perdagangan eceran, dan pemerintahan. Sementara itu, sektor pertambangan dan penggalian yang memberikan kontribusi devisa yang tinggi terhadap PDRB ternyata tidak memberi kontribusi langsung terhadap pendapatan masyarakat. Dengan demikian, peningkatan sektor nonpertanian di KTI kurang diimbangi dengan peningkatan kesempatan kerja. Oleh karena itu, sektor pertanian tetap dominan, khusus-

⁶Beberapa pengamat menyatakan bahwa terjadinya pergeseran lapangan kerja secara agregat dari sektor pertanian ke sektor jasa atau industri adalah

suatu pertanda terjadinya perkembangan kehidupan yang mengarah ke kehidupan modern.

Grafik 6

DISTRIBUSI TENAGA KERJA MENURUT PROPINSI DAN LAPANGAN USAHA DI KTI, 1995



Sumber. Diolah oleh PPT-LIPI dari BPS, Supas 1995.

nya dalam hal penyerapan angkatan kerja, sementara sumbangannya terhadap PDRB mulai menurun, karena ada pergeseran ke arah sektor modern terutama di perkotaan.

Berbeda dengan sektor jasa yang pe-rannya makin meningkat dalam hal penye-rapan tenaga kerja dari tahun 1990 hing-ga 1995, sektor industri cenderung menun-jukkan penurunan di hampir semua pro-pinsi. Keadaan ini berbeda dengan perkem-bangan secara nasional, di mana peran sek-tor industri dalam menampung limpahan tenaga kerja dari sektor pertanian makin me-ningkat.

Sumber pendapatan tenaga kerja di sek-tor industri biasanya diatur dengan upah minimum regional (UMR) yang besarnya berbeda menurut wilayah masing-masing. Penetapan upah minimum diharapkan mam-pu menciptakan pemerataan pendapatan yang pada gilirannya dapat berpengaruh

kepada peningkatan produktivitas pekerja. Oleh sebab itu, besarnya upah minimum idealnya sebanding dengan kebutuhan fi-sik minimum (KFM) pekerja agar pekerja dapat memelihara kebutuhan fisik dan men-talnya, karena mereka merupakan salah sa-tu faktor produksi (Tjiptoherijanto, 1994; 1996).

Dari data perbandingan UMR dengan KFM (Tabel 2), terlihat bahwa dari kesem-bilan propinsi di KTI, Sulawesi Tenggara merupakan satu-satunya propinsi yang bi-sa mencapai keseimbangan antara UMR dan KFM (dengan nilai rasio UMR/KFM sebesar 106). Hal ini antara lain karena ni-lai KFM propinsi tersebut paling rendah, yang mungkin mencerminkan biaya hidup yang relatif rendah di propinsi tersebut. Sebaliknya, propinsi yang keseimbangan antara UMR dan KFM-nya paling rendah adalah Nusa Tenggara Barat, yaitu sebesar

Tabel 2

UPAH MINIMUM REGIONAL (UMR) DAN KEBUTUHAN FISIK MINIMUM (KFM) DI KTI
MENURUT PROPINSI, 1994-1995 (dalam Rp)

| Propinsi | 1994 | | | 1995 | | |
|---------------------|------|------|---------|------|------|---------|
| | UMR | KFM | UMR/KFM | UMR | KFM | UMR/KFM |
| Nusa Tenggara Barat | 2350 | 3807 | 62 | 2950 | 4150 | 71 |
| Nusa Tenggara Timur | 2500 | 2959 | 84 | 2500 | 3224 | 78 |
| Timor Timur | 3000 | 4511 | 67 | 3800 | 4917 | 77 |
| Sulawesi Utara | 2700 | 3093 | 88 | 2700 | 3350 | 81 |
| Sulawesi Tengah | 2300 | 3142 | 73 | 2800 | 3425 | 83 |
| Sulawesi Tenggara | 2800 | 2898 | 97 | 3350 | 3159 | 106 |
| Maluku | 3100 | 4124 | 75 | 3800 | 4495 | 85 |
| Irian Jaya | 4500 | 4625 | 97 | 4500 | 5041 | 89 |
| INDONESIA | 3129 | - | - | 3710 | - | - |

Sumber: Analisis CSIS, XXII, No. 3, 1994; PPT-LIPI diolah dari Supas 1995.

62 (1994) dan 71 (1995). Padahal sebagian besar penduduk di propinsi tersebut bekerja di sektor pertanian; ini berarti upah minimum belum mampu memenuhi kebutuhan hidup penduduk setempat sementara jumlah pekerja yang sudah mendapat upah di atas UMR baru mencapai 39,8 persen (Widodo, 1998).

Memang, banyak kasus yang terjadi di mana upah buruh riil di beberapa wilayah masih berada di bawah upah minimum yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam beberapa kasus yang ditemui di beberapa daerah di KTI seperti di Mataram, Jayapura maupun Dili alasan yang dikemukakan oleh pengusaha sering bersifat konvensional, yaitu bahwa kualitas pekerja masih dinilai rendah.

Mobilitas Penduduk dan Angkatan Kerja

Sebagai akibat kebijakan dan strategi ekonomi makro, hampir semua wilayah di KTI mengalami pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dalam dekade terakhir ini. Be-

berapa usaha skala besar telah berkembang di wilayah-wilayah tertentu. Hal ini dapat menciptakan kantong-kantong ekonomi baru, sehingga menjadi daya tarik bagi migran dari KTI atau daerah lain dalam rangka mencari lapangan kerja. Kendari dengan perusahaan Bakrie yang bergerak dalam industri batu pualam, Irian Jaya dan NTB dengan kegiatan penambangan emasnya akan banyak menyerap tenaga kerja dari berbagai daerah. Oleh karena bagian terbesar dari penduduk yang bermigrasi umumnya berusia produktif (10 tahun ke atas), maka pola mobilitas penduduk ke KTI juga merupakan usia pendatang yang berkategori angkatan kerja. Mobilitas penduduk di KTI terjadi baik antarpropinsi di KTI, maupun antara KTI dengan KBI.⁷ Sebagai contoh, beberapa usaha perhotelan di Mataram banyak menggunakan tenaga kerja terampil yang didatangkan dari KBI. Di Ujungpandang, sebagian besar tenaga

⁷Banyak temuan penelitian menunjukkan bahwa mobilitas penduduk ke KTI berkaitan dengan upaya mencari pekerjaan (Nagib, dkk., 1996; Bandiyono dan Makmuri, 1994; Soewartoyo, 1996).

Tabel 3
DISTRIBUSI PENDUDUK LIMA TAHUN KE ATAS MENURUT TEMPAT TINGGAL SEKARANG DAN SEBELUMNYA DI KTI, 1990 DAN 1995 (dalam persen)

| Propinsi | Tempat Tinggal | | | |
|---------------------|----------------|------------|----------|------------|
| | KBI | | KTI | |
| | Sekarang | Sebelumnya | Sekarang | Sebelumnya |
| Tahun 1990 | | | | |
| Nusa Tenggara Barat | 9,8 | 7,8 | 5,5 | 3,0 |
| Nusa Tenggara Timur | 7,6 | 4,3 | 6,7 | 3,5 |
| Timor Timur | 3,3 | 2,0 | 1,4 | 6,7 |
| Sulawesi Utara | 8,6 | 8,6 | 11,3 | 7,6 |
| Sulawesi Tengah | 4,9 | 15,8 | 7,1 | 19,0 |
| Sulawesi Selatan | 46,6 | 23,4 | 41,0 | 15,3 |
| Sulawesi Tenggara | 5,9 | 11,7 | 12,5 | 19,8 |
| Maluku | 6,4 | 10,2 | 9,4 | 13,9 |
| Irian Jaya | 6,9 | 16,2 | 5,1 | 14,2 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| (Jiwa) | 454.271 | 944.718 | 805.704 | 805.704 |
| | (32) | (68) | | |
| Tahun 1995 | | | | |
| Nusa Tenggara Barat | 9,0 | 9,1 | 4,8 | 2,5 |
| Nusa Tenggara Timur | 9,2 | 4,3 | 6,7 | 3,6 |
| Timor Timur | 1,8 | 2,2 | 1,1 | 5,2 |
| Sulawesi Utara | 11,0 | 5,0 | 12,8 | 5,0 |
| Sulawesi Tengah | 2,3 | 17,9 | 5,1 | 22,3 |
| Sulawesi Selatan | 46,9 | 26,1 | 44,1 | 15,9 |
| Sulawesi Tenggara | 4,3 | 13,0 | 12,3 | 19,0 |
| Maluku | 9,2 | 6,7 | 9,0 | 11,9 |
| Irian Jaya | 6,2 | 15,7 | 4,1 | 14,6 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| (Jiwa) | 883.203 | 915.318 | 958.437 | 958.487 |
| | (48) | (52) | | |

Sumber. Sensus 1990, Supas 1995, dikutip dari Aswatini dan Haning (1989).

kerja di bidang perhotelan dan tenaga kerja kasar umumnya berasal dari Flores dan Tanah Toraja.

Gambaran mobilitas penduduk dalam lima tahun terakhir (1990-1995) dapat dilihat pada Tabel 3. Pada tabel tersebut terlihat bahwa pada tahun 1990 dan 1995 arus tenaga kerja pendatang (dari KBI) yang masuk ke propinsi-propinsi di KTI lebih besar dibandingkan dengan arus sebaliknya, yaitu dari KTI menuju KBI. Angka

yang terdaftar untuk tahun 1990 adalah 68 persen dari KBI ke KTI dibandingkan dengan 32 persen dari KTI ke KBI. Untuk tahun 1995, angkanya berturut-turut adalah 52 persen dan 48 persen.

Proses mobilitas tersebut masih akan berlanjut saat ini maupun di masa yang akan datang, terutama bila laju pertumbuhan pembangunan semakin meningkat di KTI, atau mungkin akibat merebaknya pengusuran penduduk sejalan dengan

resesi ekonomi yang berkepanjangan. Saat ini masih banyak potensi sumber alam yang belum diolah di KTI. Di masa yang akan datang, untuk mengolah sumber-sumber alam tersebut diperlukan banyak tenaga kerja terampil dan terdidik di KTI. Bila KTI tidak menyiapkan tenaga terlatih dan terdidik, maka dengan sendirinya peluang itu akan diisi oleh tenaga kerja dari luar KTI terutama dari KBI.

Proses migrasi juga dapat berpengaruh terhadap perkembangan suatu wilayah. Salah satu penyebab ketertinggalan KTI adalah adanya pola migrasi yang tidak mendorong pertumbuhan regional (Sondakh, 1994). Perkembangan industri di Pulau Jawa telah mendorong migrasi-keluar (*out-migration*) tenaga kerja terdidik dari KTI yang masuk ke Jawa dan di pihak lain mendorong migrasi-keluar tenaga kerja kurang terdidik dari Pulau Jawa yang bermigrasi ke luar Jawa akibat tersisihnya mereka dalam "persaingan" merebut pasar kerja. Bila arus migrasi dari KBI ke KTI diamati secara saksama, terlihat bahwa lebih dari 10 persen migran menuju ke tiga kawasan yakni: Sulawesi, Maluku dan Irian Jaya. Sebaliknya, satu-satunya propinsi asal migran dari KTI yang menuju KBI adalah Sulawesi Selatan; dan migran dari KBI yang masuk ke propinsi tersebut juga menduduki urutan pertama.

Mobilitas tenaga kerja antarp propinsi di KTI dalam lima tahun terakhir (1990-1995) meningkat dengan sangat cepat. Ini menunjukkan bahwa mobilitas tenaga kerja antarpulau di KTI mengikuti perkembangan pembangunan di wilayah tersebut walaupun persentasenya sangat bervariasi. Di propinsi-propinsi di belahan selatan seperti NTB, NTT, Tim-Tim dan Irian Jaya

jumlah migran yang berasal dari KTI jauh lebih rendah dibandingkan dengan di propinsi lain. Propinsi yang mayoritas penduduknya banyak melakukan migrasi antarp propinsi di KTI adalah Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Maluku, dan Sulawesi Tenggara.⁸

Persentase migran menurut kelompok umur lebih didominasi oleh penduduk yang berusia antara 20-40 tahun (yang merupakan kelompok usia muda) baik pada migran laki-laki maupun perempuan di KBI dan KTI.⁹ Gambaran mobilitas penduduk di KTI menunjukkan bahwa Pulau Jawa-Bali tetap merupakan daerah pengirim utama migrasi ke KTI (Aswatini dan Haning, 1998). Perkembangan yang menarik adalah bahwa arus migrasi yang masuk ke KTI sangat berkaitan dengan pusat-pusat prioritas pengembangan di propinsi yang bersangkutan. Sebagai contoh, Sulawesi sebagai pusat pengembangan industri pertanian, terutama di bidang usaha perkebunan, telah mendorong mobilitas penduduk yang sangat tinggi dibandingkan dengan daerah lainnya di KTI.

Penduduk migran KTI yang menuju ke KBI pada tahun 1990 sekitar 454.271 orang, sebagian besar berasal dari Pulau Sulawesi yaitu sebesar 66 persen. Migran yang masuk ke KTI pada tahun yang sama sebe-

⁸Kondisi tersebut tidak mencerminkan bahwa mobilitas penduduk NTB dan NTT relatif rendah, tetapi lebih menunjukkan bahwa kedua propinsi tersebut merupakan pengirim tenaga kerja potensial ke luar negeri. Meskipun demikian, adanya kebijakan baru Malaysia untuk memulangkan TKI gelap juga dialami oleh sebagian TKI yang berasal dari NTB.

⁹Setelah melewati batas usia 40 tahun biasanya penduduk tidak berkeinginan lagi untuk pindah, kecuali jika berkaitan dengan alih pekerjaan.

sar 805.704 orang dan 72 persen berasal dari Sulawesi. Dengan demikian Pulau Sulawesi merupakan penerima tetapi juga merupakan pengirim migran baik di kawasan KTI maupun KBI. Kecenderungan tersebut juga terjadi pada tahun 1995, di mana Sulawesi tetap sebagai pengirim dan penerima migran terbesar di kawasan ini. Tingginya mobilitas penduduk dari dan ke Sulawesi menempatkan pulau-pulau lain di KTI sebagai pendukung. Sebagai contoh, Pelabuhan Pare-Pare yang terletak di Sulawesi Selatan merupakan pelabuhan yang dikenal sebagai pintu gerbang keluarnya calon TKI dari KTI ke negara-negara ASEAN terutama ke Malaysia. Dalam hubungannya dengan rencana pengembangan 13 kawasan terpadu (KAPET), Pare-Pare merupakan salah satu andalan di KTI, dengan keunggulan pelabuhan alam yang dimilikinya.

Penutup

Terdapatnya ketimpangan pembangunan ekonomi antarpropinsi maupun antar-satu wilayah dengan wilayah lainnya dalam satu kawasan di KTI sangat dipengaruhi oleh perbedaan geografis maupun potensi ekonomi masing-masing wilayah. Strategi pembangunan ekonomi makro yang lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, menciptakan dualisme struktur ekonomi yang timpang antara sektor modern dan sektor tradisional, baik dalam menciptakan lapangan kerja maupun dalam distribusi pendapatan.

Akan tetapi, perkembangan sektor modern yang sangat terbatas di beberapa wilayah, serta kurangnya keterkaitan antara

sektor tersebut dengan sektor tradisional membuat perkembangan ekonomi yang terjadi menjadi kurang dirasakan manfaatnya oleh bagian terbesar dari masyarakat setempat yang umumnya mengandalkan hidup dari sektor tradisional yang subsisten, dengan produktivitas yang umumnya rendah. Akibatnya, terjadi migrasi tenaga kerja di mana sebagian wilayah khususnya daerah perkotaan berkembang sebagai penerima migran dan sebaliknya pedesaan merupakan pengirim migran.

Di sisi lain, meningkatnya angkatan kerja di satu pihak dan terbatasnya kesempatan kerja di pihak lain, menyebabkan terjadinya ketimpangan antara penawaran dan permintaan tenaga kerja. Akibatnya, pengangguran dan setengah pengangguran meningkat, khususnya di kalangan angkatan kerja yang berusia muda, berpendidikan, dan tenaga kerja perempuan.

Hal ini diperparah lagi oleh adanya migran yang berasal dari KBI untuk mencari pekerjaan. Perbedaan kualitas sumber daya manusia (SDM) antara pendatang dan penduduk setempat menyebabkan penduduk setempat kalah bersaing dalam mencari pekerjaan dibandingkan dengan para pendatang; banyak migran lebih berhasil dalam mengisi peluang-peluang ekonomi yang berkembang di wilayah tertentu. Sebagai akibat dari keadaan ini adalah terdapat segmentasi pekerjaan yang mengarah pada perbedaan produktivitas dan distribusi pendapatan antarkelompok etnis di KTI, terutama di wilayah perkotaan.

Sehubungan dengan persoalan-persoalan tersebut di atas, langkah-langkah apakah yang perlu diambil oleh pemerintah? *Pertama*, perlu diusahakan pendayaguna-

an tenaga kerja produktif, disertai dengan penciptaan lapangan pekerjaan yang lebih sesuai dengan kualifikasi tenaga kerja yang tersedia. Penyebaran informasi pasar kerja serta program penyebaran tenaga kerja (AKAD, AKAH dan antarwilayah dalam satu propinsi) agar dikembangkan di seluruh kawasan KTI. Peningkatan kesejahteraan tenaga kerja, antara lain dengan kebijakan pembinaan sektor informal, dan peraturan yang tegas untuk meningkatkan kerja sama ekonomi antarkelompok masyarakat perlu diupayakan agar dapat mengembangkan usaha tradisional ke arah yang lebih produktif.

Kedua, meningkatkan efisiensi dan produktivitas hasil pertanian (teknologi, transportasi dan pemasaran), sehingga dapat meningkatkan kehidupan petani dari tingkat subsisten ke ekonomi pasar. Di samping itu, perlu pula diupayakan pembinaan hubungan *industrial* dan perlindungan tenaga kerja, bagi tenaga kerja industri, dengan partisipasi aktif pengusaha besar di KTI dalam membantu usaha penduduk setempat (kemitraan, modal, manajemen).

Ketiga, perlunya memperluas pusat-pusat pertumbuhan ekonomi berskala kecil agar terjadi konsentrasi-konsentrasi pertumbuhan baru, sehingga penyebaran kesempatan kerja dan tenaga kerja dapat lebih merata. Alternatif ini perlu dilakukan mengingat adanya ketimpangan sosial-ekonomi antara wilayah perkotaan dan wilayah pedesaan. Hal ini terasa perlu mengingat bahwa kehidupan ekonomi di kota hampir dapat dikatakan berkembang dengan cepat sementara penduduk pedesaan masih bergulat dengan kondisi geografis yang sangat kering di KTI, apalagi

dalam situasi resesi ekonomi seperti sekarang ini.

KEPUSTAKAAN

- Aswatini, R. dan Haning R. (1998). "Mobilitas Penduduk dan Pembangunan di Kawasan Timur Indonesia", Semiloka Nasional Pembangunan di KTI. Manado, 18-19 Februari.
- Bandiyono, S. dan Makmuri S. (1994). "Migration to the City of Sorong, Irian Jaya" *Buletin Pengkajian Kependudukan dan Pembangunan*, vol. 5 no. 1-2, Januari-Mei, Jakarta: PPT-LIPI.
- Biro Pusat Statistik (1982). *Penduduk Indonesia, Hasil Sensus Penduduk 1980*, Jakarta: BPS.
- _____ (1992). *Penduduk Indonesia, Hasil Sensus Penduduk 1990*, Jakarta: BPS.
- _____ (1996). *Statistik Indonesia 1995*. Jakarta: BPS.
- _____ (1997). *Penduduk Indonesia, Hasil Sensus Penduduk Antar Sensus (SUPAS) 1995*, Jakarta: BPS.
- Jones, GW. and Yulfita R. (eds.) (1995). "People, Land And Sea: Development Challenges in Eastern Indonesia", *Demography Program*, RSSH. ANU, Australia.
- Japan Aging Research Center (1996). "Statistical Abstracts of Aging in Japan". Tokyo.
- Kompas* (1994). "Kepentingan KTI Belum Jadi Arah Pendidikan Indonesia", Senin, 16 Mei, hlm. 16.
- Nagib, Laila dkk. (1995). *Potensi dan Permasalahan Ketenagakerjaan di Propinsi Irian Jaya*. Jakarta: PPT-LIPI.
- _____ (1996). "Situasi dan Permasalahan Ketenagakerjaan di Kawasan Indonesia Timur", Semiloka, Konsep dan Strategi SDM. Jakarta, 29 Februari - 1 Maret, Jakarta: PPT-LIPI.
- Soewartoyo (1996). "Internal Migration Between Java-Bali and Eastern Indonesia", *The Indo-*

nesian Quarterly, Vol. XXIV, No. 3. Jakarta: CSIS.

Sondakh, Lucky. W (1994). "Pembangunan Daerah dan Perekonomian Rakyat", *Prisma* No. 8, Th. XXIII, Agustus. Jakarta: LP3ES.

Tirtosudarmo, R. (ed.) (1994). *Dinamika Pendidikan dan Ketenagakerjaan Pemuda di Perkotaan Indonesia*. Jakarta: PPT-LIPI & Grasindo.

Tjiptoherijanto, Prijono (1994). "Perkembangan Upah Minimum Regional dan Pasar Kerja", *Analisis*, Vol. XXIII, No. 3, Jakarta: CSIS.

(1996). *Sumber Daya Manusia dalam Pembangunan Nasional (Human Resources in the National Development)*. Jakarta: University of Indonesia.

Widodo, JB. dan Daliyo (1998). "Laporan Pengembangan Manusia Nusa Tenggara Barat 1980-1995", Jakarta: PPT-LIPI.

Wiranta, S. (1994). "Upaya Pengembangan KTT", dalam *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*. Vol. 1, No. 2. Jakarta: PEP-LIPI.

Analisis Peristiwa

Runtuhnya Tembok Penghalang Reformasi (Perkembangan Politik Maret-Mei 1998)

TA. Legowo

ESKALASI tekanan sosial-ekonomi dan, terutama, tekanan politik oleh gerakan mahasiswa untuk reformasi pada akhirnya telah memaksa Presiden Soeharto mengundurkan diri setelah 31 tahun berkuasa, dan serta-merta melimpahkan jabatan Presiden RI kepada Wakil Presiden B.J. Habibie pada tanggal 21 Mei 1998. Pergantian kepemimpinan pemerintahan telah berlangsung, dan B.J. Habibie menjadi Presiden RI yang ketiga. Tetapi sulit untuk mengatakan pergantian kepemimpinan itu berlangsung secara "damai", paling tidak dalam pengertian bahwa proses itu berada di tengah krisis sosial-ekonomi, didorong oleh gerakan mahasiswa, dan diperkeruh oleh penembakan atas empat mahasiswa Universitas Trisakti Jakarta yang memicu huru-hara sosial terburuk sepanjang Orde Baru dengan korban ribuan orang meninggal dunia dan hilang, menumbuhkan penderitaan sosial dan psikologis masyarakat serta mengakibatkan kerugian materiil yang amat besar. Dengan kata lain, biaya untuk meruntuhkan tembok penghalang reformasi terasa amat sangat mahal karena tidak terilai oleh ukuran-ukuran apa pun juga.

Tetapi runtuhnya tembok penghalang itu kelihatan tidak serta-merta memperbesar harapan bahwa proses reformasi akan berlangsung tanpa hambatan sama sekali. Selain kondisi sosial-ekonomi tetap makin merosot, Pemerintahan Presiden B.J. Habibie kurang mampu meyakinkan publik bahwa pemerintahannya sungguh-sungguh mengendalikan perkembangan yang mengarah kepada langkah-langkah sistemik reformasi menyeluruh. Tidak heran jika sejak diumumkannya Kabinet Reformasi Pembangunan (22 Mei) hingga akhir Mei 1998, sebagian orang tetap saja mempersoalkan konstitusionalitas pengalihan jabatan Presiden, dan oleh karena itu, legalitas jabatan kepresidenan yang disandang oleh B.J. Habibie. Sama halnya dengan Pemerintahan Soeharto, pemerintahan baru Presiden B.J. Habibie tetap mengalami persoalan kredibilitas.

Agenda Tidak Jelas

Selepas Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (SU-MPR), yang berlangsung tanggal 1-11 Maret 1998, dan disusul

dengan pembentukan Kabinet Pembangunan VII (14/3) oleh Presiden terpilih Soeharto (untuk yang ke-7 kali), perkembangan politik Indonesia tetap cenderung makin tidak stabil. Kritik-kritik keras ditujukan baik kepada hasil-hasil SU-MPR maupun kepada Kabinet Pembangunan VII (Djadijono, 1998; Wiratma, 1998). Sementara itu, demonstrasi mahasiswa yang telah marak selama enam bulan terakhir makin menyebar ke seluruh wilayah nusantara dengan tuntutan yang makin terfokus kepada reformasi total pada umumnya dan pengunduran diri Soeharto dari jabatan presiden pada khususnya (Harjanto, 1998). Memburuknya kondisi sosial-ekonomi akibat krisis moneter dan ekonomi yang berkepanjangan, Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1998 dan keputusan-keputusan SU-MPR lainnya yang dinilai tidak mengakomodasi atau bahkan bertolak belakang dengan perkembangan aspirasi dan kepentingan masyarakat umumnya, dan sosok (*profile*) maupun arah kebijakan pokok Kabinet Pembangunan VII yang nampak tidak tanggap terhadap kondisi riil sosial-ekonomi dan perkembangan tuntutan masyarakat akan reformasi merupakan rangkaian kondisi dan faktor objektif yang signifikan bagi makin terakumulasinya tekanan politik untuk perubahan rezim atau pemerintahan Orde Baru.

Banyak orang melihat bahwa rezim Orde Baru umumnya dan pemerintahan Presiden Soeharto khususnya sudah tidak lagi mempunyai kemampuan, dan bahkan kemauan, untuk senantiasa *in-touch* dengan masalah-masalah rakyat serta tuntutan perkembangan masyarakat dan tuntutan jaman. Suatu agenda nasional yang secara jelas menjawab masalah-masalah riil, praktis dan dalam jangka pendek yang tengah dialami oleh ma-

sarakat kurang terlihat baik dalam hasil-hasil SU-MPR maupun dalam Kabinet Pembangunan VII. Jawaban yang diberikan lebih bersifat retorika politis-ideologis seperti tercermin antara lain dalam Catur Krida Kabinet Pembangunan VII. Kredibilitas rezim Orde Baru pun semakin merosot di hadapan masyarakatnya sendiri maupun masyarakat internasional.

Dalam tataran praktis, misalnya, tuntutan untuk membangun suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa melalui pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme tidak pernah dijawab dengan sungguh-sungguh. Keanggotaan MPR tetap sarat dengan unsur nepotisme. Seperti ditunjukkan A.M. Saefudin, "Tidak kurang dari 575 anggota MPR diangkat dan ditunjuk oleh Presiden. Semua gubernur, panglima militer dan menteri kabinet serta sejumlah anggota lain yang mempunyai hubungan keluarga baik dengan Presiden maupun para pejabat negara dan pemerintahan menjadi anggota MPR" (*Republika*, 26 Maret 1998). Demikian pula, keanggotaan Kabinet Pembangunan VII makin memperkuat pesimisme di dalam negeri maupun luar negeri terhadap kesungguhan rezim Orde Baru dalam menyelesaikan krisis ekonomi, dan atas komitmennya terhadap liberalisasi ekonomi (Ismanto, 1998).

Makin rendahnya tingkat kredibilitas rezim Orde Baru umumnya dan Pemerintahan Presiden Soeharto selanjutnya terlihat di dalam negeri melalui resistensi masyarakat terhadap hampir setiap kebijakan, ajakan maupun himbauan yang berasal dari pemerintah dan/atau pejabat pemerintahan. Contoh paling menonjol adalah penolakan dalam bentuk protes umum atas kebijakan kenaikan tarif dasar listrik (TDL) dan bahan bakar mi-

nyak (BBM) yang diumumkan pemerintah pada minggu pertama Mei 1998.¹ Bahkan revisi atas kebijakan kenaikan TDL dan BBM ini seminggu kemudian tidak mampu mengembalikan kepercayaan masyarakat. Sementara itu salah satu indikasi dari respons masyarakat internasional terlihat dalam fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap dollar AS yang meskipun sempat menguat dalam minggu-minggu terakhir bulan Maret 1998 tetap cenderung melemah.² Alhasil, masyarakat umum nampak lebih percaya kepada isu, gosip dan selebaran gelap sebagai dasar pertimbangan untuk menentukan sikap dan atau langkah mereka dalam kegiatan ekonomi, sosial maupun politik. Dengan kata lain, sejak usainya SU-MPR Indonesia boleh dikatakan berjalan praktis "tanpa kendali" dalam pengertian hampir tidak ada satu pun institusi pemerintah yang dipercaya mempunyai otoritas mengarahkan perkembangan masyarakat dan perjalanan pemerintahan negara.

Efektivitas Gerakan Mahasiswa

Makin lemahnya otoritas pemerintah *vis a vis* masyarakat merupakan indikasi kuat terhadap mengeroposnya kekuasaan (dan pengaruh) rezim Orde Baru. Paling tidak terdapat dua pilihan ekstrem bagi langkah penyelamatan rezim. *Pertama*, rezim mengundurkan diri secara sukarela. Langkah ini bisa "populer" di mata masyarakat, tetapi se-

baliknya justru bisa menjadi bumerang bagi rezim; namun paling tidak langkah ini dapat menghindarkan kekerasan di masyarakat. *Kedua*, rezim mengambil tindakan represif terhadap resistensi maupun gerakan melawan pemerintah. Dalam suasana yang makin menuntut reformasi total, langkah ini jelas tidak populer dan membawa potensi konflik dengan kekerasan di dalam masyarakat. Pilihan langkah yang diambil rezim nampak mendua. Di satu pihak, terlihat langkah represif diambil terutama untuk meredam gerakan mahasiswa yang tercermin dari tindakan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Wiranto Arismunandar, yang melarang mahasiswa melakukan kegiatan "politik praktis" di kampus, dan menyatakan akan mengambil tindakan tegas jika larangan itu diabaikan. Selain menimbulkan kontroversi tentang batasan "politik praktis", larangan itu justru memicu bentrokan antara gerakan mahasiswa dengan aparat keamanan di beberapa tempat seperti Surakarta, Lampung dan Yogyakarta (*Suara Pembaruan*, 18 Maret 1998; *Republika*, 20 Maret 1998; *Kompas*, 4 April 1998). Kemudian juga diketahui adanya usaha-usaha penculikan secara terorganisasi terhadap sejumlah aktivis mahasiswa dan gerakan pro-demokrasi (*Media Indonesia*, 30 April 1998).

Di lain pihak, terlihat upaya-upaya persuasif melalui dialog antara pemerintah dan mahasiswa yang diusahakan oleh beberapa kalangan dan ABRI. Inisiatif dialog yang difasilitasi oleh Ekspone 66 ternyata gagal karena tidak mendapat respons positif dari lingkungan mahasiswa maupun pemerintah.³ Meskipun demikian, atas undang-

¹Lihat pemberitaan di berbagai media cetak nasional minggu pertama dan kedua Mei 1998.

²Fluktuasi rupiah terhadap dolar AS dari hari ke hari, terutama sejak 12 Maret sampai dengan 20 Mei 1998 dapat disimak dalam berbagai laporan media cetak harian, antara lain, *Kompas*, 12 Maret s/d 20 Mei 1998.

³Fasilitator dialog adalah IKBLA (Ikatan Keluarga Besar Laskar Arief Rahman Hakim) dengan

an Menhankam/Pangab Jenderal (TNI) Wiranto, dialog antara aparat pemerintah dengan mahasiswa dan kalangan komunitas kritis dapat dilangsungkan pada 18 April 1998 di Jakarta.⁴ Model dialog antara pemerintah dan komunitas kritis seperti ini tentu merupakan cara penyelesaian konflik atau perbedaan pendirian secara damai antara pemerintah dan komunitas kritis. Yang menjadi pertanyaan adalah, seberapa efektif dialog tersebut mampu menyerap tuntutan reformasi total terutama dari gerakan mahasiswa? Karena interpretasi atas efektivitas dialog berbeda-beda di antara komponen-komponen dalam gerakan mahasiswa dan kalangan komunitas kritis, dialog itu sendiri menjadi hambar untuk dapat mendesak tuntutan reformasi total. Kenyataan menunjukkan, dialog tetap tidak mampu meredam, apalagi menghentikan, demonstrasi mahasiswa yang justru makin intens dan eskalatif menuntut reformasi total.

Sementara itu, masyarakat umumnya makin apresiatif dan secara terbuka maupun diam-diam mendukung gerakan mahasiswa. Karena itu, berbagai penilaian oleh pejabat pemerintah yang menyatakan bahwa suara mahasiswa bukan suara rakyat ataupun mahasiswa tidak mewakili aspirasi masyarakat sama sekali tidak mengubah suasana umum yang sudah semakin anti-pemerintah dan rezim Orde Baru. Tuntutan-tuntutan yang disuarakan oleh aksi-aksi mahasiswa tidak

dapat lagi dipisahkan dari aspirasi, masalah maupun derita yang selama ini terpendam di masyarakat. Apalagi kenyataan menunjukkan bahwa lembaga-lembaga dan kekuatan-kekuatan politik formal yang seharusnya menyuarakan aspirasi dan mewakili kepentingan masyarakat kurang mampu memainkan peran-peran tersebut dan bahkan tetap cenderung bersikap mendukung *status quo*. Kalaupun mereka kemudian menanggapi secara positif aksi dan tuntutan mahasiswa, ini dilakukan pada saat aksi-aksi mahasiswa telah menjadi suatu gerakan massal untuk reformasi yang sudah sampai pada *point of no return*.⁵ Pada titik ini, aksi-aksi mahasiswa tidak lagi dapat dianggap atau dikembalikan sebagai kegiatan *in campus*; aksi-aksi itu telah mengkristal dalam rupa gerakan yang menyuarakan dan mewakili aspirasi dan tuntutan masyarakat untuk reformasi, dan nampaknya hanya akan berhenti sebagai gerakan jika tuntutan mereka terpenuhi.

Selain keengganan pemerintah dan kelambanan lembaga-lembaga politik dalam merespons tuntutan aksi mahasiswa, faktor-faktor penting lain yang mendorong aksi mahasiswa menjadi suatu gerakan massal adalah tragedi "Trisakti" berupa penembakan terhadap enam orang, di mana empat

Ketua Umumnya Djusril Djusan. Menurut rencananya dialog meja bundar tersebut diadakan pada tanggal 4 April 1998 di TMII, Jakarta. *Merdeka*, 30 Maret dan 6 April 1998.

⁴Sebelum dialog ini, Menpora Agung Laksono telah menyelenggarakan dialog antara jajaran ABRI dan 32 Organisasi Kemasyarakatan Pemuda di Jakarta. *Kompas*, 12 April dan 19 April 1998.

⁵Aksi-aksi mahasiswa yang semula terkonsentrasi di kampus-kampus memasuki bulan Mei 1998 nampak sudah tidak terbendung lagi untuk melebar aksi ke luar kampus. Akibatnya terjadi bentrokan antara aksi mahasiswa dengan aparat keamanan seperti di Yogyakarta, Medan dan Jakarta. Nureholis Madjid, misalnya, menilai bahwa aksi mahasiswa untuk reformasi sudah tidak mungkin dibendung. Pada tingkat perkembangan yang seperti ini baru terlihat respons positif lembaga-lembaga politik resmi, seperti misalnya FKP yang minta segera dilaksanakan SI-MPR. *Media Indonesia*, 12, 18 dan 21 Mei 1998.

orang di antaranya adalah mahasiswa Universitas Trisakti, pada tanggal 12 Mei 1998, dan kemudian selama dua hari berturut-turut diikuti oleh huru-hara sosial yang bernuansa rasis di Jakarta dan sekitarnya serta beberapa kota lain di Indonesia.⁶ Dapat diduga bahwa kasus penembakan itu ditujukan untuk atau akan membawa efek *shock therapy* dalam rangka mengeliminasi aksi-aksi mahasiswa; sementara huru-hara sosial yang mengikuti tragedi Trisakti dapat dijadikan alasan bagi "siapa pun" aparat keamanan untuk membuktikan efek negatif dari aksi mahasiswa yang tidak terkontrol, dan untuk mengambil tindakan represif demi menciptakan keamanan dan/atau stabilitas. Tetapi secara tidak terduga, aksi-aksi mahasiswa justru berkembang makin besar, terkonsolidasi dan terarah pada suatu tuntutan utama yaitu turunnya Presiden Soeharto. Lebih dari itu, konsentrasi gerakan di gedung MPR/DPR-RI mengindikasikan kesadaran untuk menghindarkan diri dari efek negatif gerakan yang tidak terkontrol apabila ia keluar dan tersebar di jalan-jalan. Gerakan mahasiswa seperti ini, apalagi dengan dukungan logistik dari masyarakat secara sukarela, menjadi suatu tekanan politik yang amat besar secara langsung kepada DPR, dan secara tidak langsung kepada Presiden untuk melakukan langkah-langkah kebijakan yang sesuai dengan tuntutan gerakan.

Dalam rentang waktu yang relatif singkat, kekuatan gerakan mahasiswa berhasil mengeroposkan kekuatan dukungan kepada Presiden Soeharto. Kekuasaan Presiden Soeharto yang selama ini nampak kokoh tak

tergoyahkan terlihat mulai melemah dan praktis tanpa benteng yang mampu mempertahankannya lebih lama lagi. Tanda-tandanya terlihat dari makin tidak efektifnya mobilisasi dukungan massa kepada Presiden Soeharto sebagai *counter movement* terhadap gerakan mahasiswa pro-reformasi (17 Mei), yang disusul dengan pernyataan Pimpinan DPR-RI bahwa demi persatuan dan kesatuan bangsa Presiden Soeharto diharapkan agar mengundurkan diri secara arif dan bijaksana (18 Mei). Sehari kemudian saran Pimpinan DPR ini bahkan berubah menjadi kesepakatan semua Fraksi di DPR agar Presiden Soeharto mengundurkan diri secara konstitusional (19 Mei). Ditambah lagi dengan kegagalan Presiden Soeharto membentuk Kabinet Reformasi dan Komite Reformasi (20 Mei) seperti disarankan oleh sembilan tokoh Islam (19 Mei). Pernyataan 11 menteri Kabinet Pembangunan VII untuk tidak bersedia lagi membantu Presiden dalam Kabinet Reformasi (20 Mei, dan pernyataan ketidaksediaan beberapa tokoh Islam untuk duduk dalam Komite Reformasi (20 Mei) diduga merupakan dua alasan bagi kegagalan Presiden Soeharto tersebut. Dengan tanda-tanda ini, nampak tidak ada pilihan bagi Presiden Soeharto selain mengundurkan diri. Apalagi mengingat bahwa Soeharto sudah terikat oleh pernyataannya sendiri untuk "tidak akan menggunakan kekerasan demi mempertahankan kekuasaannya".⁷ Sementara itu, gerakan mahasiswa di MPR/DPR semakin mendapatkan simpati dan dukungan masyarakat luas.

⁶Pemberitaan berbagai media massa cetak, 13-16 Mei 1998.

⁷Pernyataan lengkap Presiden Soeharto: "Kalau saya tidak lagi diberi kepercayaan, silakan. Saya sudah mengatakan kalau tidak dipercaya ya sudah. Saya tidak akan mempertahankan dengan kekuatan bersenjata". *Media Indonesia*, 14 Mei 1998.

Peluang dan Tantangan Reformasi

Tanggal 21 Mei 1998, pukul 09.00 BBWI boleh dikatakan sebagai hari dan saat bersejarah bagi bangsa Indonesia umumnya, dan gerakan reformasi khususnya terutama karena pada detik-detik itu Presiden Soeharto yang selama 30 tahun lebih berkuasa dengan amat dominan mengundurkan diri dan menyerahkan jabatan Presiden RI kepada Wakil Presiden B.J. Habibie. Tembok penghalang reformasi runtuh sudah. Jalan untuk proses reformasi selanjutnya terbuka lebar; tetapi pada saat yang sama tantangan terhadap reformasi pun terhampar di depan. Dengan kata lain, runtuhnya kekuasaan Soeharto jelas membuka peluang bagi proses reformasi; tetapi ini tidak berarti proses reformasi akan berjalan lancar tanpa ada lagi hambatan sama sekali. Tarik-menarik antara peluang dan hambatan terlihat secara kasat mata pada rangkaian peristiwa politik menyusul pengunduran diri Presiden Soeharto.

Catatan pertama yang perlu diajukan adalah bahwa pengunduran diri Presiden Soeharto yang disusul dengan pelimpahan jabatan Presiden RI kepada Wakil Presiden B.J. Habibie membawa problem konstitusional. Satu kubu menyatakan bahwa proses pengalihan kekuasaan itu konstitusional atas dasar Pasal 8 UUD 1945, dan sesuai dengan Pasal 2 dan 4 Tap VII/MPR/1973 serta UU tentang Mahkamah Agung.⁸ Kubu

lainnya menyatakan bahwa proses itu tidak sah secara konstitusional karena masih bersifat sepihak, dan kurang mengindahkan peraturan perundangan lain selain Pasal 8 UUD 1945 dan Tap MPR VII/1973, yaitu Tap MPR III/1978 (khususnya Pasal 4).⁹ Di samping itu, proses peralihan kekuasaan tidak serta-merta meniadakan Tap MPR IV/1998 dan Tap MPR VI/1998. Secara *de jure*, Soeharto masih tetap sebagai Presiden RI, dan B.J. Habibie sebagai Wakil Presiden RI periode 1998-2003. Perhatian yang perlu diberikan atas debat konstitusional seperti ini adalah bahwa proses peralihan kepemimpinan seperti itu dari segi konstitusi nampak *defendable* tetapi sekaligus *disputable*, terutama karena belum seluruh pasal-pasal UUD 1945 yang mengatur proses suksesi kepemimpinan nasional dijabarkan secara operasional.¹⁰ Masalah ini mestinya merupa-

(Golkar), dan sejumlah organisasi dan gerakan kemasyarakatan seperti Perti, DDII, PII, HMI, Aliansi Mahasiswa Badai Selatan, Generasi Muda Pembangunan. Lihat *Kompas*, 22 Mei 1998; *Media Indonesia*, 22 dan 23 Mei 1998; *Merdeka*, 23 Mei 1998; *Suara Pembaruan*, 23 Mei 1998.

⁹Mereka yang berkubu pada pendapat ini antara lain Prof. Dr. Dimiyati Hartono, Dr. Laica Marzuki SH, Prof. Soehardjo S.S., Letjen (Purn) Ali Sadikin, Prof. Dr. Emil Salim, YLBHI, LHB Jakarta, Kontras dan Delegasi yang mewakili 54 Senat Mahasiswa Perguruan Tinggi di Indonesia. Lihat *Kompas*, 22 Mei 1998; *Media Indonesia*, 22 Mei 1998; *Suara Pembaruan*, 23 Mei 1998; *Forum Keadilan*, 15 Juni 1998.

⁸Alasan-alasan inilah yang disampaikan oleh Presiden Soeharto pada saat menyatakan berhenti sebagai Presiden, dan yang kemudian didukung oleh beberapa ahli hukum tata negara seperti Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, Prof. Dr. Harun Al-Rasyid, pimpinan ABRI Jenderal (TNI) Wiranto, politisi ABRI seperti Wakil Ketua DPR/MPR Letjen (TNI) Syarwan Hamid, politisi sipil seperti Ismail Hassan Metarcum, Hamzah Haz (PPP) dan Irsyad Sudiro

¹⁰Selain problem konstitusi, proses pengunduran ini Presiden Soeharto membawa persoalan dari sisi sosiologi hukum. Presiden Soeharto adalah mandataris MPR untuk masa jabatan lima tahun. Jadi, tidak bisa tiba-tiba dia secara sepihak menyatakan berhenti sebagai presiden. Ini namanya wanprestasi. Lain halnya jika ia mendapatkan jabatan presiden lewat jalur revolusi. Tindakan sepihak ini bisa menjadi preseden yang buruk. Misalnya, seorang presiden yang selama menjabat begitu korup, se-

kan bagian dari agenda reformasi total, tidak dibiarkan mengambang karena menguntungkan pemegang kekuasaan.

Problem konstitusional itu berlanjut dengan perlu tidaknya Sidang Istimewa (SI) MPR dilakukan segera. Satu kubu menyatakan bahwa SI-MPR tidak perlu dilaksanakan karena tidak ada landasan konstitusionalnya.¹¹ Satu kubu yang lain berpendirian bahwa walaupun SI-MPR dilaksanakan dalam waktu dekat ini, agenda SI harus dijadwalkan untuk mengukuhkan posisi Habibie sebagai Presiden RI dan memilih Wakil Presiden RI baru, mencabut semua Ketetapan MPR yang berkaitan dengan mantan Presiden Soeharto, merencanakan Pemilihan Umum, dan menjadwalkan pelaksanaan SU-MPR. Kubu yang lain lagi berpendapat bahwa SI-MPR harus segera dilaksanakan dengan agenda utama meminta pertanggungjawaban mantan Presiden Soeharto, memilih kepemimpinan nasional baru dan mengagendakan Pemilihan Umum yang demokratis untuk menuntaskan proses reformasi total (*Kompas*, 22, 24 dan 30 Mei 1998; *Media Indonesia*, 22 Mei 1998; *Suara Pembaruan*, 23 Mei 1998).

hingga membangkrutkan negara, tiba-tiba secara sepihak menyatakan berhenti dan tidak harus bertanggung jawab kepada pemberi mandat. Di samping itu, Presiden Soeharto menyatakan berhenti dalam keadaan sehat jasmani maupun rohani. Oleh karena itu, tidak ada alasan bagi Soeharto untuk tidak mampu memberikan alasan mengapa berhenti kepada (SI) MPR. Bagaimanapun juga sebagai presiden, Soeharto telah melakukan langkah-langkah kenegaraan selama kurang lebih dua bulan sejak diangkat oleh MPR. Tindakan-tindakannya selama dua bulan ini harus dipertanggungjawabkan di hadapan (SI) MPR.

¹¹Pendirian kubu ini disuarakan antara lain oleh Prof. Dr. Ismail Sunny dan Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra. Lihat *Media Indonesia*, 18 Juni 1998.

Di balik perdebatan tentang perlu tidaknya segera dilaksanakan SI-MPR itu sebenarnya terbentang beragam persoalan dan kepentingan politik yang mengikuti munculnya Habibie sebagai Presiden RI. Di satu pihak, orang merasa bahwa Habibie sebagai pemimpin bangsa akan mampu memahami dan menyerap kepentingan sebagian besar anggota masyarakat, dan lebih dari itu akan mampu memimpin bangsa ini menghadapi tantangan masa depan yang bercirikan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Di lain pihak orang menilai bahwa dari sisi akseptabilitas sosok Habibie kontroversial; dari sisi legitimasi Habibie tetap berada di bawah bayang-bayang Soeharto; dan, dari sisi KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) Habibie kurang mewakili aspirasi reformasi yang akan membebaskan Indonesia dari ketiga hal tersebut. Mengikuti perdebatan seperti ini, persoalan yang dibawa Habibie dalam pucuk pemerintahan negara RI pada dasarnya adalah persoalan kredibilitas, baik itu berkenaan dengan komitmennya atas proses reformasi total maupun dengan langkah-langkah jangka pendek untuk memulihkan perekonomian nasional. Pembentukan Kabinet Reformasi Pembangunan (22/5) pun nampak belum mampu mendongkrak kredibilitas pemerintahan baru tersebut (Wiratma, 1998).

Dalam minggu-minggu awal keberadaan Pemerintahan baru di bawah Presiden Habibie, dan dalam suasana tuntutan reformasi total, pemerintah nampaknya memang harus melakukan langkah-langkah yang mengakomodasi dan/atau menjanjikan tindak lanjut proses reformasi. Di antara langkah-langkah itu, yang menonjol adalah pembebasan tahanan politik (tapol) dan narapidana politik (napol), dan janji untuk melakukan peru-

bahan lima undang-undang bidang politik, melaksanakan Pemilihan Umum secepatnya, dan memberi kebebasan kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik baru.¹² Rangkaian langkah seperti itu bernilai positif dalam batas konsekuensi dan konsistensi yang jelas. Apa yang kurang terlihat tetapi justru penting untuk menunjukkan komitmen pemerintah baru ini terhadap proses reformasi total berkisar pada kerangka dasar yang bersifat komprehensif yang menjadi acuan pokok bagi langkah-langkah reformasi total. Program Kabinet Reformasi Pembangunan nampaknya belum dapat dinilai sebagai kerangka dasar yang bersifat menyeluruh. Orang masih menunggu jawaban atas pertanyaan seperti: Bagaimana pemerintah mengartikan reformasi? Apakah sasaran akhir dari reformasi? Bagaimana merumuskan langkah-langkah jangka pendek, menengah dan panjang untuk mencapai sasaran akhir tersebut? Jawaban yang jelas sekurang-kurangnya dapat menghindarkan orang dari prasangka bahwa langkah-langkah parsial untuk reformasi yang dilakukan pemerintah hanyalah sekadar *tricks* memuaskan para penuntut reformasi total, selebihnya adalah *hidden* agenda untuk melanggengkan kekuasaan.

Persoalan-persoalan di atas mengarahkan kepada suatu persepsi bahwa pergantian Presiden dari Soeharto ke B.J. Habibie tidak

berarti telah berlangsung perubahan rezim atau orde dari Orde Baru ke "Orde Reformasi". Yang secara visual dapat ditangkap pada minggu-minggu terakhir bulan Mei 1998 ini baru menunjukkan pergantian personalia, belum perubahan orde. Perubahan orde bukan hanya menuntut pembaruan personalia tetapi lebih-lebih pembaruan sifat atau karakter dasar dari keseluruhan perilaku dan tatanan politik nasional. Sifat-sifat feodal, arbiter, tertutup, tidak bertanggung jawab, mau menang sendiri, koruptif, kolusif dan nepotis harus diubah menjadi sifat-sifat demokratis, egaliter, transparan, taat asas, konsekuen, konsisten dan meritokratis. Atas dasar pemahaman ini, agenda reformasi mestinya mencakup bukan hanya pembaruan personalia dan institusional tetapi juga pembaruan konsepsional dan mental. Oleh karena itu, terasa bahwa jalan panjang mencapai tujuan reformasi total masih tetap harus ditempuh.

KEPUSTAKAAN

- Djadijono, M. (1998). "Amanat Reformasi dalam GBHN 1998". *Analisis CSIS*, vol. XXVII, no. 3, Juli-September (Jakarta: CSIS).
- Harjanto, NT. Budi. (1998). "Gerakan Mahasiswa Pasca Transisi Kepemimpinan Nasional: *Quo Vadis?*". *Analisis CSIS*, vol. XXVII, no. 3, Juli-September (Jakarta: CSIS).
- Wiratma, I Made Leo. (1998). "Dari Kabinet Pembangunan VII ke Kabinet Reformasi Pembangunan dan Tuntutan *Clean Government*". *Analisis CSIS*, vol. XXVII, no. 3, Juli-September (Jakarta: CSIS).

¹²Lihat pemberitaan berbagai media massa cetak antara tanggal 23-30 Mei 1998.

Dokumen

Persetujuan Multilateral ASEM dan Pertemuan Menlu ASEAN

Faustinus Andrea

KRISIS ekonomi di Asia akhir-akhir ini menjadi perhatian utama pertemuan ASEM ke-2 di London 1998. Niat Uni Eropa untuk tidak meninggalkan Asia dalam keadaan sulit telah dicapai dalam pertemuan tersebut, yaitu dengan kesediaan Uni Eropa untuk membantu negara-negara Asia dalam mengatasi krisis keuangan dan mengirim misi dagang tingkat tinggi ke negara-negara Asia untuk mencari peluang-peluang bisnis. Di samping itu Uni Eropa dan Asia sepakat untuk tetap membuka pasar mereka dan mengupayakan peningkatan liberalisasi di bidang perdagangan dan sistem keuangan untuk mengatasi krisis. Namun demikian, bentuk dari langkah-langkah untuk mengatasi krisis itu belum jelas karena nampaknya Uni Eropa tidak melihat perlunya bantuan khusus kepada Asia terpisah dari usaha-usaha yang telah dilakukan oleh IMF dan Bank Dunia.

Pentingnya keterlibatan Uni Eropa dalam perbaikan sistem ekonomi dan moneter yang memburuk di Asia bukan berarti mengecilkan kontribusi Eropa melalui IMF dan Bank Dunia. Uni Eropa sendiri memiliki pangsa masing-masing sebesar 29 persen dan 41 persen di kedua badan ekonomi dunia yang berpengaruh tersebut. Alternatif bantuan teknis yang dapat disediakan oleh Uni Eropa serta tindakan bersama ASEM melalui pemberian jaminan perbankan Eropa dalam mengupayakan *letter of credit* bagi dunia usaha yang berorientasi ekspor di Asia perlu dijelaskan secara rinci. Meskipun aspek im-

plementasi program-program kerja sama ekonomi mempunyai dampak luas, namun Asia dan Eropa harus menghasilkan sebuah kebijakan yang terpadu. Setidak-tidaknya hasil pertemuan pendahuluan para pejabat tinggi di bidang perdagangan dan investasi (*Senior Officials Meeting on Trade and Investment/ SOMTI*) ke-3 di Brussel, Februari 1998 mengisyaratkan betapa mendesaknya penjabaran alternatif bantuan itu. Sebagaimana diketahui, sejumlah langkah penting telah dikeluarkan dalam pertemuan tersebut: (1) mengupayakan langkah-langkah kongkret bagi pelaksanaan *Trade Facilitation Action Plan* (TFAP) 1998-2000; (2) membentuk mekanisme pelaksanaan TFAP, dan; (3) membentuk *Investment Promotion Action Plan* (*Media Indonesia*, 1-4-1998).

Sidang para Menlu ASEAN yang berlangsung akhir Juli 1998 dan dilanjutkan dengan pertemuan ARF maupun ASEAN PMC menyoroti berbagai masalah, terutama tentang bagaimana mengatasi krisis ekonomi di Asia dan dampaknya terhadap stabilitas kawasan. Krisis ekonomi yang dikhawatirkan akan meluas membuat sembilan negara anggota ASEAN perlu meninjau ulang bentuk kerja sama ekonomi yang selama ini dilakukan. Kerja sama regional umumnya merupakan salah satu jalan yang ditempuh oleh banyak negara untuk mengatasi persoalan-persoalan dalam negeri sendiri maupun hubungan antarnegara. Selain itu kerja sama dengan negara-negara lain, terutama dalam kawasan yang sama dapat mendorong laju per-

tumbuhan dan pembangunan di berbagai bidang.

Melalui sidang-sidangnya ASEAN berupaya mengentaskan krisis ekonomi yang berkepanjangan di Asia. Oleh karena itu, ASEAN perlu segera melakukan tindakan terpadu dan bersama-sama dalam melawan resesi ekonomi. Salah satu langkah yang diambil adalah dengan membentuk Yayasan ASEAN pada tanggal 14 Juli 1998 di Jakarta. Langkah ini dinilai sangat relevan dalam konteks krisis ekonomi sekarang ini, sebab salah satu program pembentukan Yayasan ASEAN adalah masalah pengentasan kemiskinan yang diharapkan dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia di negara-negara ASEAN. Sedangkan langkah lainnya adalah pernyataan bersama ASEAN yang mendesak pemerintah Jepang agar segera memulihkan perekonomiannya agar krisis ekonomi di Asia tidak semakin parah. Selain itu para Menlu ASEAN juga meminta negara-negara industri maju G-7 dan IMF untuk memberikan bantuan keuangan tanpa harus mengulur-ulur waktu.

Agenda penting lainnya adalah masalah organisasi ASEAN sendiri. Perbedaan pandangan mengenai hal-hal yang mendasar di ASEAN tidak bisa diabaikan begitu saja, seperti misalnya masalah prinsip tidak campur tangan terhadap urusan dalam negeri negara anggota (*non-interference*) yang dipertanyakan kembali oleh Thailand dan Filipina karena dianggap sudah usang. Untuk itu mereka mengusulkan *flexible engagement* sebagai pilihan yang relevan di tengah perubahan global. Selain itu, karena prinsip *non-interference* dianggap kurang mampu melawan krisis ekonomi, maka kerja sama ekonomi ASEAN perlu diubah menjadi integrasi ekonomi. Kebijakan ini muncul setelah negara-negara ASEAN menyadari bahwa masalah di suatu negara mempunyai pengaruh langsung ke negara lain, seperti devaluasi mata uang, kerusuhan politik atau masalah kabut asap sebagai akibat dari kebakaran hutan di Indonesia dan Malaysia. Dengan bentuk integrasi ekonomi, kerja sama ekonomi ASEAN menjadi luwes dalam menghadapi

berbagai krisis. Selain itu kemandirian dapat ditegakkan dan ketergantungan terhadap negara lain dapat diakhiri, sehingga ASEAN mampu melepaskan diri dari krisis ekonomi yang berkepanjangan (*Suara Pembaruan*, 22-7-1998).

Perkembangan ini dapat dikatakan suatu hal yang menarik sebagai akibat proses reformasi di beberapa negara anggota, sehingga tidak tertutup kemungkinan dilakukannya "reformasi" di tubuh ASEAN. Di satu pihak, tradisi dan situasi politik di negara-negara anggota ASEAN memang tidak sama, sehingga mereka bisa saling memahami situasi yang berbeda di negara anggota lainnya; inilah merupakan kunci keberhasilan ASEAN selama ini. Di lain pihak, terjadinya krisis ekonomi di Asia dan ketegangan politik di Myanmar memunculkan dorongan agar ada pembicaraan yang terbuka di antara anggota ASEAN. Filipina dan Thailand, yang mewarisi kultur demokrasi lebih kuat dibandingkan dengan negara anggota ASEAN lainnya, melihat bahwa isu-isu sensitif mengenai politik keamanan dapat dibicarakan secara terbuka.

Untuk mengubah bentuk kerja sama menjadi integrasi ekonomi ASEAN tidaklah mudah. Meskipun arus reformasi terjadi di beberapa negara anggota ASEAN, perkembangan regionalisme ekonomi di ASEAN masih mengalami hambatan. Hambatan utama terhadap optimalisasi kerja sama ekonomi ASEAN muncul dari kalangan elit pengusaha. *Patronage* politik di Indonesia dan Thailand, *patrimonialisme* di Filipina dan dwifungsi pengusaha-politisi di Malaysia menciptakan kondisi tertentu, sehingga kebijakan negara-negara itu sulit diputuskan semata-mata atas dasar pertimbangan rasionalisme-teknokratis. Gejala seperti itu terjadi dalam hubungan intra-ASEAN maupun antara ASEAN dengan mitra dialognya, sehingga seringkali menimbulkan kesan inkonsistensi politik ASEAN.

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang KTT ASEM ke-2 di Inggris, Maret 1998 dan pertemuan para Menlu ASEAN (AMM) ke-31, pertemuan ARF ke-5

dan pertemuan ASEAN-PMC di Manila, Filipina Juli 1998.

I. KTT ASEM KE-2

Konferensi Tingkat Tinggi Asia-Eropa (KTT ASEM) ke-2 berlangsung di London, Inggris, tanggal 4-5 Maret 1998 untuk membicarakan masalah krisis keuangan di Asia. Hadir dalam konferensi itu PM Inggris Tony Blair, Presiden Perancis Jacques Chirac, Presiden Komisi Eropa Jacques Santer, Kanselir Jerman Helmut Kohl, PM Swedia Goran Persson, PM Finlandia Paavo Lipponen, PM Belanda Wim Kok, PM Belgia Jean Luc Dehaene, PM Denmark Paul Nyrup Rasmussen, PM Luksemburg Jean Claude Juncker, PM Portugal Antonio Guterres, PM Spanyol Jose Maria Aznar, PM Irlandia Bertie Ahern, Presiden Dewan Menteri Italia Romano Prodi, PM Yunani Constantinos Smitis, Kanselir Austria Viktor Klima, PM Malaysia Mahathir Mohamad, PM Thailand Chuan Leekpai, PM Singapura Goh Chok Tong, Presiden Senat Filipina Neptali Gonzales, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, PM Vietnam Phan Van Khai, Wapres Indonesia BJ Habibie, PM Cina Zhu Rongji, PM Jepang Ryutaro Hashimoto, Presiden Korea Selatan Kim Dae-jung.

KTT ASEM didahului dengan pertemuan tingkat pejabat tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) dan pertemuan tingkat menteri luar negeri (*ASEAN Annual Ministerial Meeting/AMM*). Namun sesuai tata cara KTT ASEM baik pejabat tinggi maupun para menteri luar negeri tidak menetapkan suatu agenda khusus untuk KTT. Mereka hanya membuat suatu usulan yang disebut dengan daftar indikatif (*draft indicative list*) yang memuat topik-topik yang perlu dikembangkan untuk dibahas dalam KTT.

Dalam pidato pembukaannya, PM Inggris Tony Blair mengatakan bahwa KTT ASEM ke-2 mempunyai arti penting guna mengatasi kesulitan ekonomi di Asia akhir-akhir ini. Oleh karena itu negara-negara peserta ASEM dihimbau untuk dapat bekerja sama dengan IMF guna mengembalikan kepercayaan pasar dan memulihkan pertumbuhan ekonomi di

Asia. Namun demikian ada empat tantangan yang harus diatasi: (1) perlu adanya kerja sama untuk mengatasi krisis dan membatasi dampak krisis secara global; (2) perlu dicari jalan keluar agar krisis Asia tidak menimbulkan dampak sosial; (3) dibutuhkan cara untuk mempertahankan keterbukaan pasar dan meningkatkan liberalisasi untuk pemecahan krisis; (4) sistem ekonomi moneter harus diperkuat guna memecahkan terulangnya kembali krisis serupa di masa yang akan datang (*The Straits Times*, 4-4-1998).

KTT ASEM ditutup dengan kesepakatan mengenai deklarasi tentang krisis ekonomi, dan deklarasi umum. Deklarasi tentang krisis ekonomi menyatakan: (1) dicapainya keterbukaan dan transparansi yang menyangkut krisis ekonomi di Asia; (2) persetujuan restrukturisasi keuangan nasional maupun internasional; (3) pentingnya Eropa dan Asia membuka pasar dan menolak adanya proteksi; (4) forum bisnis Eropa diberi rekomendasi untuk membantu sektor perdagangan seperti jasa keuangan, listrik, transportasi, air dan telekomunikasi; (5) perdagangan dan investasi mempunyai arti penting untuk kemakmuran rakyat melalui semangat kebebasan perdagangan dan investasi serta merencanakan aksi investasi dengan memberikan fasilitas perdagangan; (6) dibentuknya lembaga *ASEM Trust Fund* (dana perwalian) melalui Bank Dunia dan Pusat Restrukturisasi Finansial yang memberi bantuan teknis untuk mengatasi krisis ekonomi. Dalam hal ini Inggris setuju memberi sumbangan sebesar lima juta poundsterling kepada *ASEM Trust Fund* untuk negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah (*low and middle income countries*); (7) sepakat meningkatkan perdagangan dan investasi berdasarkan pasar terbuka dan aturan internasional; (8) setuju meningkatkan komitmen pada WTO sebagai forum negosiasi; (9) pentingnya keterlibatan swasta dalam hubungan ekonomi Asia-Eropa dan untuk itu dibentuk Forum Asia-Eropa; (10) sepakat untuk mencari jalan keluar guna mengatasi praktek "pencucian uang", menghapus perdagangan obat terlarang, dan kejahatan terorganisir; (11) sepakat memben-

tuk Yayasan Asia-Eropa, dan merekomendasi pertukaran informasi dan budaya di kedua wilayah (*Suara Karya*, 6-4-1998).

Deklarasi umum menyatakan: (1) sepatuk melakukan dialog politik, ekonomi, sosial budaya dan masalah global. Dialog politik mencakup perluasan dialog Asia-Eropa dan forum regional ASEAN yang mempunyai arti penting untuk mengatasi masalah keamanan; (2) mendukung inisiatif global mengenai pengendalian senjata, perlucutan dan non-proliferasi senjata pemusnah massal, serta mempererat kerja sama anggota ASEM untuk menciptakan lingkungan internasional yang stabil.

Dalam jumpa pers pada akhir sidang, PM Inggris Tony Blair mengatakan bahwa Eropa bersedia membantu negara-negara Asia dalam mengatasi krisis keuangan di Asia. Untuk itu Eropa akan mengirimkan misi dagang tingkat tinggi ke negara-negara Asia guna meneliti peluang bisnis sebagai wujud kepercayaan Eropa terhadap Asia selama ini. Jumpa pers yang juga didampingi oleh Presiden Komisi Eropa Jacques Santer, dan koordinator Asia, PM Jepang Ryutaro Hashimoto, dan PM Thailand Chuan Leekpai, menyatakan bahwa para pemimpin Eropa dan Asia optimis bahwa Asia akan berhasil mengatasi permasalahan ekonomi dengan tetap membuka pasar mereka. Liberalisasi perdagangan dan adanya sistem keuangan yang kuat akan dapat mengatasi krisis.

Selain itu para pemimpin ASEM mendukung penerapan reformasi yang disetujui oleh IMF, Bank Dunia, dan Bank Pembangunan Asia. Penerapan reformasi mempunyai arti penting dalam mengembalikan kepercayaan terhadap perekonomian dan pasar keuangan Asia. Namun demikian, IMF dihimbau untuk mengembangkan sistem pengawasan yang lebih baik agar dapat mendeteksi tanda-tanda akan terjadinya krisis, sehingga krisis di masa depan tidak akan separah yang terjadi saat ini (*Kompas*, 5-4-1998).

Mengenai rencana perluasan anggota ASEM belum dicapai suatu kesepakatan sehingga keinginan Australia, Selandia Baru,

India, Pakistan untuk menjadi anggota ASEM belum bisa dilaksanakan. Untuk itu para pemimpin ASEM menugaskan para menteri luar negeri masing-masing negara ASEM untuk mengadakan konsultasi dan melaporkan hal tersebut dalam pertemuan KTT ASEM berikutnya di Seoul tahun 2000.

II. PERTEMUAN PARA MENLU ASEAN (AMM)

Sidang Para Menlu ASEAN (AMM) ke-31 berlangsung di Manila, Filipina tanggal 24-25 Juli 1998, didahului oleh Pertemuan Pejabat Tinggi (SOM) ASEAN tanggal 21-22 Juli 1998. AMM akan dilanjutkan dengan pertemuan *ASEAN Regional Forum* (ARF) tanggal 27 Juli 1998 dan pertemuan *Post Ministerial Conference* (PMC) tanggal 28-29 Juli 1998. Hadir dalam pertemuan itu Menlu Filipina Domingo Siazon, Menlu Indonesia Ali Alatas, Menlu Thailand Surin Pitsuwan, Menlu Malaysia Abdullah Ahmad Badawi, Menlu Brunei Darussalam Mohammad Bolkiah, Menlu Singapura Shanmugam Jayakumar, Menlu Laos Somsavat Lengsavad, Menlu Vietnam Nguyen Manh Cam dan Menlu Myanmar U Ohn Gyaw.

Presiden Filipina Joseph Estrada mengatakan pada pembukaan AMM: (1) ASEAN agar membangun kesatuan sekuat Uni Eropa dan bersikap terbuka satu sama lain; (2) integrasi ASEAN dapat terwujud jika di antara negara ASEAN maju bersama-sama ke arah konvergensi total, khususnya di bidang ekonomi; (3) Filipina akan memberikan jaminan keamanan dengan memperkuat hubungan militer dengan AS (*Kompas*, 25-7-1998); (4) implementasi kawasan perdagangan bebas ASEAN (AFTA) perlu segera dilakukan dengan menurunkan sebagian tarif barang pada tahun 2003 (*Bisnis Indonesia*, 25-7-1998); (5) kebijakan untuk tidak saling mencampuri di antara anggota ASEAN (*non-interference*) agar diganti dengan sikap yang lebih fleksibel (*Republika*, 25-7-1998).

Menlu Indonesia Ali Alatas mengatakan: (1) uji coba nuklir yang dilakukan oleh India maupun Pakistan pertengahan Mei 1998 lalu

hanya memperumit isu non-proliferasi senjata nuklir dan masalah perlucutan senjata. Meskipun Indonesia mengakui hak semua negara untuk merumuskan keamanan masing-masing dan langkah-langkah untuk menjamin keamanan setiap negara, tetapi kebijakan keamanan harus diterapkan tanpa senjata nuklir; (2) perlunya pemantauan pasar uang dan agar para pemberi pinjaman mempertimbangkan dampak sosial dan politik dari program reformasi yang diterapkan di negara-negara yang sedang dilanda krisis; (3) sektor swasta dan kekuatan-kekuatan dari luar adalah penyebab krisis di kawasan Asia Tenggara (*Media Indonesia*, 25-7-1998).

A. KOMUNIKASI BERSAMA

Pada akhir sidang para Menlu tidak mengeluarkan pernyataan khusus maupun terpisah, tetapi mengeluarkan sebuah komunikasi bersama, yang antara lain berisi: (1) sepakat mempersiapkan KTT ASEAN ke-6 yang akan berlangsung di Hanoi, Vietnam, Desember 1998; (2) sepakat bahwa KTT ASEAN di Hanoi akan mengeluarkan Rencana Aksi yang merupakan penjabaran dan implementasi dari deklarasi KTT Informal ke-2 di Kuala Lumpur Desember 1997; (3) sepakat untuk terus meningkatkan pembicaraan masalah traktat bebas nuklir di Asia Tenggara, peran *ASEAN Regional Forum* (ARF), dan peningkatan kebijakan ARF dalam membangun saling percaya (CBM) maupun diplomasi preventif (*Preventive Diplomacy*); (4) sepakat membicarakan berbagai masalah antara lain mengenai: (a) reformasi ekonomi di Jepang di mana ASEAN berharap agar Jepang mempercepat pelaksanaan usaha-usaha di bidang ekonomi; (b) negara-negara pemberi pinjaman dan donor internasional, di mana ASEAN berharap bahwa lembaga keuangan internasional dan negara-negara donor mempertimbangkan dampak dari langkah-langkah reformasi struktural di negara-negara yang kini sedang dilanda krisis ekonomi. Negara-negara donor diharapkan melaksanakan komitmen yang telah disepakati, sehingga negara-negara yang sedang mengha-

dapi krisis ekonomi tetap bisa berperan dalam memelihara stabilitas kawasan; (c) mekanisme pengamatan finansial yang akan memberi manfaat berupa sistem peringatan dini (termasuk dalam isu ini adalah dukungan terhadap penggunaan mata uang regional dalam perdagangan intra-ASEAN); (d) perdagangan dan investasi di mana ASEAN menyambut keputusan KTT Informal ASEAN untuk mempercepat pelaksanaan program AFTA; (e) APEC di mana ASEAN akan melanjutkan usaha-usaha ke arah liberalisasi perdagangan dan investasi, dan mengharapkan APEC menyepakati paket liberalisasi sukarela lebih awal pada akhir 1998; (f) pemilu di Kamboja yang berlangsung diharapkan berlangsung bebas, jujur dan bisa dipercaya sehingga bisa mendukung pemulihan perdamaian dan stabilitas politik di Kamboja; (g) masalah Laut Cina Selatan di mana ASEAN mengharapkan agar negara-negara yang terlibat dalam isu Laut Cina Selatan menahan diri dan tetap mencari penyelesaian berdasarkan hukum internasional, khususnya Konvensi PBB 1982 tentang Hukum Laut; (h) masalah uji coba nuklir di India dan Pakistan di mana ASEAN menyatakan keberatan atas uji coba nuklir di kedua negara karena dianggap tidak kondusif bagi realisasi konsep zona bebas senjata nuklir Asia Tenggara (SEANWFZ), memperburuk ketegangan di kawasan Asia Selatan, dan meningkatkan bahaya perlombaan senjata nuklir (dalam kaitan ini ASEAN minta negara-negara nuklir mengambil langkah-langkah ke arah penghapusan total senjata penghancur massal itu) (*Media Indonesia*, 27-7-1998); (i) masalah Korea; (j) masalah Israel; (k) masalah Bosnia-Herzegovina; (l) peran PBB dan DK-PBB; (m) masalah hak asasi manusia (HAM) (*Republika*, 27-7-1998); (n) masalah krisis ekonomi kawasan; (o) penggunaan mata uang regional; (p) sistem pengawasan ekonomi makro; (r) AFTA; (s) perdagangan regional; (t) kerja sama proyek lembah Sungai Mekong; (u) masalah peran WTO; (v) APEC dan ASEM; (w) kerja sama fungsional, yayasan ASEAN dan masalah kabut asap (*Antara*, 26-7-1998).

B. PERTEMUAN ARF

Pertemuan *ASEAN Regional Forum* (ARF) ke-5 berlangsung di Manila, Filipina tanggal 27 Juli 1998 dan dihadiri oleh 21 Menlu negara anggota ARF: (1) Menlu AS Madeleine Albright; (2) Menlu Rusia Yvgeni Primakov; (3) Wakil Menlu Jepang Masahiko Komura; (3) Menlu Korea Selatan Park Chung Soo; (4) Menlu Selandia Baru Don McKinnon; (5) Menlu Australia Alexander Downer; (6) Menlu Kanada Llyod Azworthy; (7) Ketua Dewan Uni Eropa Wolfgang Schuessel; (8) Komisi Eropa diwakili Manuel Marin; (9) Menlu Cina Tang Jiaxuan; (10) Menlu Indonesia Ali Alatas; (11) Menlu Malaysia Abdullah Ahmad Badawi; (12) Menlu Brunei Darussalam Mohammad Bolkiah; (13) Menlu Singapura Shanmugam Jayakumar; (14) Menlu Thailand Surin Pitsuwan; (15) Menlu Filipina Domingo Siazon; (16) Menlu Vietnam Nguyen Manh Cam; (17) Utusan Khusus Kamboja Chem Vidhya; (18) Menlu Myanmar U Ohn Gyaw; (19) Menlu Laos Somsavad Lengsavad; (20) Menlu India Vasundhara Raje; (21) Menlu Papua Niugini Roy Yaki. Pertemuan ini dimaksudkan untuk membahas masalah-masalah politik dan keamanan.

Menlu AS Madeleine Albright mengatakan pada pembukaan sidang, bahwa AS dan Uni Eropa menegaskan kembali dukungan untuk mempercepat pemulihan perekonomian negara di kawasan Asia Tenggara. Di samping itu karena Indonesia merupakan kekuatan penentu stabilitas di Asia maka AS akan memberikan bantuan tambahan melalui IMF berupa pangan dan obat-obatan senilai lebih dari US\$100 juta yang merupakan bagian dari program bantuan berkesinambungan senilai US\$550 juta.

Menlu Filipina Domingo Siazon mengatakan bahwa konsep keamanan kawasan yang dijunjung oleh anggota ARF tidak dapat dibatasi hanya pada masalah keamanan yang bersifat politik-militer. Oleh karena itu, mengingat kawasan Asia Pasifik sifatnya beragam, maka pembaharuan pemikiran mengenai sifat keamanan perlu terus dikaji.

Menlu Cina Tang Jiaxuan meminta kepada para anggota ARF agar berperan memajukan kerja sama ekonomi dan koordinasi regional serta menyesuaikan dan memperbaiki tatanan ekonomi dan keuangan internasional yang berlaku sekarang ini (*Antara*, 28-7-1998).

Beberapa kesepakatan penting ARF antara lain: (1) prihatin dan menyesalkan percobaan nuklir yang dilakukan oleh India dan Pakistan pertengahan Mei 1998; (2) mendesak negara-negara nuklir untuk menandatangani Pakta Larangan Uji Coba Nuklir Menyeluruh (CTBT); (3) perlunya penyelesaian secara damai masalah Laut Cina Selatan sesuai dengan Deklarasi ASEAN 1992 dan konvensi PBB 1982 tentang Hukum Laut.

C. ASEAN-PMC

Pertemuan ASEAN-PMC dihadiri oleh sembilan negara ASEAN dan sepuluh negara mitra dialog: AS, Rusia, Cina, Kanada, Jepang, Australia, Selandia Baru, Uni Eropa, Korea Selatan, dan India. Pertemuan yang berlangsung di Manila, Filipina tanggal 28-29 Juli 1998 ini dimaksudkan untuk membicarakan masalah politik dan ekonomi pada tingkat bilateral, regional maupun internasional, terutama upaya untuk mengatasi krisis ekonomi di kawasan Asia.

Menlu AS Madeleine Albright mengatakan: (1) krisis finansial yang terjadi di negara-negara Asia Tenggara dan Asia Timur masih panjang, dan oleh karena itu negara-negara yang dilanda krisis, seperti Indonesia, Thailand, Korea Selatan masih harus berjuang memulihkan kondisi ekonomi; (2) AS akan terus membantu negara-negara di Asia yang dilanda krisis dan mendukung usaha-usaha IMF dan Bank Dunia dalam mengatasi dampak sosial dari krisis tersebut; (3) AS akan bekerja sama dengan negara-negara Asia untuk meningkatkan kembali investasi di kawasan, dan oleh karena itu negara-negara Asia yang dilanda krisis harus mampu menciptakan kembali iklim kepercayaan terhadap para penanam modal, di samping harus berani "menelan pil pa-

hit reformasi” dan mampu memberantas korupsi; (4) krisis yang melanda Asia tidak hanya dapat diselesaikan dengan masalah bantuan keuangan tetapi harus dibarengi dengan langkah-langkah kongkret yang dilakukan negara-negara Asia untuk keluar dari krisis (*Kompas*, 29-7-1998).

Wakil Menlu Jepang Masahiko Komura mengatakan: (1) negara-negara ASEAN hendaknya meningkatkan usaha untuk memperkuat integrasi kawasan memasuki pasar tunggal dan pusat produksi tunggal dengan liberalisasi perdagangan dan investasi untuk mengatasi kesulitan-kesulitan ekonomi dan melanjutkan pembangunan jangka menengah dan jangka panjang di bidang ekonomi (*Kompas*, 29-7-1998); (2) Jepang menganggarkan dana senilai US\$42 milyar lebih untuk memulihkan kondisi ekonomi negaranya dan mendukung upaya perbaikan ekonomi Asia pada umumnya; (3) Jepang menyediakan dana sebesar US\$19 milyar melalui IMF dan ADB untuk mendukung upaya perbaikan ekonomi di Thailand, Indonesia dan Korea Selatan; (4) bantuan lain ditujukan untuk menjaga likuiditas pasar uang domestik dan mendukung kegiatan sektor swasta serta memperbaiki kondisi sosial masyarakat (*social safety net*) yang mengalami dampak krisis ekonomi (dalam kaitan ini Jepang akan membeli sekitar 600 ribu ton beras untuk membantu masyarakat Indonesia yang kelaparan akibat kekurangan pangan) (*Antara*, 28-7-1998).

Menlu Cina Tang Jiaxuan menilai krisis ekonomi yang melanda Asia tidak dapat dikatakan sebagai krisis biasa yang terjadi di satu kawasan (Asia), namun merupakan fenomena baru dalam perekonomian dunia secara umum. Krisis ini tidak saja membawa pengaruh terhadap setiap negara yang berada di kawasan Asia, tetapi juga negara di luar kawasan yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam kegiatan perekonomian di kawasan. Ia optimis bahwa prospek perekonomian di Asia akan cerah. Ada tiga alasan yang mendasari pendapat tersebut: (1) restrukturisasi sistem perekonomian;

(2) potensi pasar dan; (3) semangat bangsa Asia yang tidak pernah luntur. Di samping itu, ia juga menyatakan bahwa Cina menyediakan bantuan sebesar US\$4 milyar yang dimasukkan ke dalam paket program bantuan IMF sebagai upaya pemulihan ekonomi di kawasan (*Antara*, 28-7-1998).

Menlu Rusia Yevgeni Primakov mengatakan bahwa Rusia siap bekerja sama dengan ASEAN dan APEC dalam membentuk mekanisme pengawasan dan perbaikan kondisi ekonomi di kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik.

Dalam pertemuan ASEAN dengan Menlu Jepang, Cina dan Korea Selatan Menlu Filipina Domingo Siazon mengatakan: (1) Asia ingin mewujudkan mata uang bersama pada tahun 2020, yang dimaksudkan untuk mengantisipasi berlakunya mata uang bersama Eropa (Euro) tahun 1999 dan dolar AS yang selama ini mendominasi transaksi perdagangan dunia; (2) jika mata uang Euro diterima sebagai alat tukar internasional sebagaimana dolar AS maka Asia akan mengalami kerugian apabila tidak memiliki mata uang bersama; (3) kemungkinan Yen dan Yuan akan dijadikan alternatif mata uang bersama Asia; (4) ASEAN puas dengan dukungan AS untuk memperkuat lembaga-lembaga keuangan dan pembangunan multilateral bagi pemulihan stabilitas keuangan Asia; (5) krisis ekonomi Asia terjadi akibat sistem keuangan yang tergantung pada dolar AS.

Menlu Malaysia Abdullah Ahmad Badawi mengatakan bahwa untuk menghindari ketergantungan transaksi pada mata uang dolar AS, maka peningkatan penggunaan mata uang nasional sebagai alat transaksi bilateral menjadi pilihan yang baik. Pola pembayaran secara bilateral telah dipraktekan oleh Malaysia dan Filipina. Selain itu Malaysia juga telah menyiapkan perjanjian terpisah dengan Indonesia dan Thailand untuk mencrapkan pola yang sama. Seperti juga pola yang digunakan dalam perjanjian antara Indonesia dan Thailand (*Republika*, 29-7-1998).

Pertemuan dua hari Menlu ASEAN dengan mitra dialognya sepakat membentuk sebuah badan bernama *Caucus on Social Safety Net*, yang bertugas memerangi dampak sosial dari krisis keuangan regional. Di samping itu kaukus akan membantu mengatasi kemiskinan, lapangan kerja, pengangguran dan pasokan barang-barang serta peralatan medis. Sementara itu, Australia, Kanada, Jepang dan Rusia menyatakan komitmennya untuk mensponsori program-program peningkatan kualitas sumber daya manusia serta ilmu pengetahuan dan teknologi (*Kompas*, 30-7-1998).

D. MASALAH FLEXIBLE ENGAGEMENT

Salah satu agenda pembicaraan sidang para Menlu ASEAN adalah masalah kebijakan lentur (*flexible engagement*) yang diusulkan Thailand. Kebijakan ini membolehkan anggota untuk ikut campur dalam urusan dalam negeri anggota lain, jika urusan itu memiliki dampak terhadap anggota lain (dampak transnasional). Kebijakan ini dinilai makin dibutuhkan, terutama dalam menghadapi krisis ekonomi kawasan, dan kritik internasional terhadap keputusan ASEAN menerima Myanmar sebagai anggota. Junta militer Myanmar dinilai enggan mengembangkan kehidupan demokrasi di negaranya dan sering melanggar hak asasi warga Myanmar. Upaya Thailand untuk menyampaikan kekawatiran pengungsian warga Myanmar yang akan membanjiri negaranya ditanggapi keras oleh pihak Myanmar dan dianggap sebagai ikut campur urusan dalam negeri Myanmar. Oleh karena itu sejak awal Juli 1998 Thailand tidak mau lagi menganut kebijakan tidak ikut campur itu, dan kebijakan untuk mencampuri urusan dalam negeri negara anggota ASEAN lainnya dianggap pilihan yang tepat.

Namun demikian kebijakan ini mengundang perdebatan pro dan kontra di antara anggota ASEAN. Filipina yang mendukung Thailand berusaha meyakinkan negara ASEAN lainnya tetapi tidak berhasil.

Sebab selain mayoritas anggota ASEAN, seperti Indonesia, Malaysia, Singapura dan Vietnam menolak, kebijakan ini juga dianggap kurang tepat. Kebijakan ini pun ditanggapi secara hati-hati oleh Brunei Darussalam, Laos dan Kamboja. Pada umumnya mereka tetap ingin mempertahankan kebijakan tidak mencampuri (*non-interference*) yang selama ini berlaku sebab dinilai berhasil meningkatkan hubungan dan daya tahan ASEAN dalam memainkan kerja sama di bidang politik, ekonomi dan fungsional.

Pertentangan antara mereka yang masih ingin tetap mempertahankan kebijakan tidak mencampuri pada akhirnya berakhir dengan suatu kompromi. Para Menlu ASEAN menyetujui kebijakan "jalan tengah" yang dinamakan kebijakan peningkatan interaksi (*enhanced interaction*). Namun demikian prinsip tidak saling mencampuri urusan dalam negeri anggota masih akan diterapkan. Dengan demikian peningkatan interaksi merupakan kompromi atas usul Thailand yang disebut sebagai *flexible engagement*. Baik Thailand maupun Filipina sebagai pendukung kebijakan ini berharap agar permasalahan yang timbul di negara anggota ASEAN dapat menjadi bahan pembicaraan terbuka, di mana anggota lain dapat mengomentari, memberi masukan bahkan mungkin kritik. Sementara negara-negara yang tetap mendukung kebijakan tidak mencampuri khawatir akan terjadinya disintegrasi apabila prinsip ini ditinggalkan (*Kompas*, 27-7-1998).

Belum tercapainya kompromi mengenai kebijakan *non-interference* membuktikan bahwa tradisi dan sistem politik di perhimpunan ini memang tidak sama. Tiadanya kompromi juga mencerminkan bahwa gagasan awal tidak "sepenuhnya ditampung tanpa ada perubahan". Namun demikian saling memahami situasi yang berbeda di antara negara anggota ASEAN merupakan salah satu kunci keberhasilan ASEAN selama ini.

Para Penulis

- **F. Andrea.**
Staf peneliti CSIS sejak 1990. Sarjana Hukum Internasional, Universitas Tujuh Belas Agustus, Semarang, 1987.
- **NT. Budi Harjanto.**
Staf peneliti pada Departemen Perubahan Sosial dan Politik CSIS sejak 1996. Lulus dari Fisipol Universitas Gadjah Mada pada tahun 1996.
- **M. Djadijono.**
Staf peneliti pada Departemen Perubahan Sosial dan Politik CSIS sejak 1980. Lulus Fakultas Ilmu Politik Universitas Nasional, Jakarta, tahun 1985, menjadi anggota MPR-RI periode 1992-1997.
- **Tubagus Feridhanusetyawan.**
Staf peneliti pada Departemen Ekonomi CSIS, Pengajar Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Lulus dari Institut Pertanian Bogor pada tahun 1987 dan memperoleh gelar Doktor dalam bidang ekonomi dari Iowa State University, USA, pada tahun 1994. Sejak tahun 1997 menjadi anggota Dewan Juri Lomba Penelitian Ilmiah Remaja, Depdikbud.
- **TA. Legowo.**
Staf peneliti CSIS sejak 1984 dan Ketua Departemen Perubahan Sosial dan Politik sejak 1998. Sarjana Hubungan Internasional Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (1984); MA, Teori Politik, University of Essex, Colechester, Inggris (1992).
- **Yose Rizal.**
Staf peneliti pada Departemen Ekonomi CSIS sejak 1995. Lulus dari Fakultas Ekonomi UI tahun 1996.
- **Soewartoyo.**
Peneliti dalam bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan PPT-LIPI, Sarjana di bidang Pemerintahan tahun 1979 dari Fakultas Sospol UGM, Master di bidang Demografi 1993 dari ANU, banyak menulis bidang Ketenagakerjaan di Majalah Ilmiah dan Media Massa.
- **Jusuf Wanandi.**
Ketua Dewan Penyantun dan Anggota Dewan Direktur CSIS.
- **JB. Widodo.**
Peneliti dalam bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan PPT-LIPI, Jakarta, Sarjana Ekonomi UGM 1980 pernah memperoleh training di bidang Demografi di ANU, Canberra.
- **I Made Leo Wiratma.**
Staf peneliti pada Departemen Perubahan Sosial dan Politik CSIS sejak 1996. Lulus dari Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, Jakarta, pada tahun 1986.

Naskah

Naskah-naskah untuk ANALISIS CSIS hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai disket 3½" dengan menyebutkan program yang digunakan. Redaksi berhak menyunting tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya. Cantumkan nama lengkap, alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat disediakan imbalan yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan jika disertai dengan perangko secukupnya. Surat menyurat harap dialamatkan ke *Redaksi ANALISIS CSIS*.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 7.500,00 per eksemplar; langganan setahun (4 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 25.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke *Biro Pemasaran, CSIS*.

Alamat

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160
Telepon: (021) 3865532; Fax: (021) 3847517; 3809641.